

TODOS LOS CABALLOS DEL REY

Marcelo Leiras

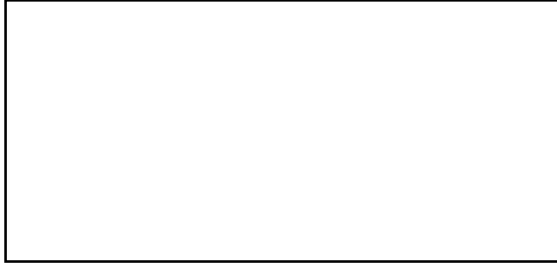
Todos los caballos del rey

**La integración de los partidos y el
gobierno democrático de la Argentina,**

1995-2003

LOGO PENT

prometeo
libros



© De esta edición, Prometeo Libros, 2006
Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165
info@prometeolibros.com
www.prometeolibros.com
www.prometeoeditorial.com.

Diseño y Diagramación: R&S
Colaboración en el cuidado del texto:

ISBN:
Hecho el depósito que marca la Ley 11723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Índice

1. Introducción: organizaciones partidarias, gobierno democrático e integración nacional de la competencia política en la Argentina ...	13
Los partidos políticos como vehículos del gobierno democrático .	15
Los objetivos y las estrategias de los partidos políticos	18
Reglas, entornos e historia del juego político y la organización de las actividades partidarias	19
Cambios en el sistema de partidos: disgregación y desnacionalización.....	26
El cambio en el sistema como resultado de cambios en las estrategias de las organizaciones	36
Consideraciones finales y estructura de la exposición.....	37
2. Las lógicas de la coordinación partidaria: cooperación, competencia y coordinación entre niveles	41
Los partidos políticos como organizaciones	43
Bienes colectivos y bienes selectivos en la organización de las actividades partidarias	50
Los intercambios y la unidad partidaria	52
El precio de la derrota: competencia e integridad intra-partidarias	57
Manteniendo el espíritu de equipo: los jugadores, las reglas y el costo de su aplicación	63
Conclusiones: determinantes de la cooperación entre organizaciones partidarias de distintos territorios	68
3. Condiciones institucionales y organizacionales para la integración de los partidos políticos en la Argentina	75
Centralización y escala en el control de recursos financieros	76
Las capacidades de elaboración doctrinaria de los partidos argentinos	83
Integración de niveles de gobierno y estabilidad de los grupamientos internos en los partidos argentinos.....	88

Órdenes impersonales: las instituciones formales partidarias y su eficacia	92
Integrar para gobernar: las instituciones de gobierno y su incidencia sobre la integración partidaria	102
Conclusiones: cambios y continuidades en la integración nacional de los partidos	111

4. La escala nacional de los partidos: evolución de las coaliciones presidenciales 117

Los partidos nacionales durante la segunda presidencia de Carlos Menem. El Partido Justicialista: tensiones de dos coaliciones presidenciales inestables	122
Redefinición de coaliciones en la carrera justicialista hacia 1999	126
La construcción de una coalición opositora nacional: la Alianza y sus años felices	137
Acción por la República: reeditando la apuesta heterodoxa en la construcción de un espacio de centro-derecha	149
Tensiones y redefinición de coaliciones nacionales en un contexto de crisis política. El Partido Justicialista: oposición dispersa y recomposición desde el gobierno	154
La caída de la Alianza: dos abandonos y un intento de colonización de una coalición presidencial en un contexto de crisis de gobierno	165
Conclusiones: crisis política y disgregación partidaria	174

5. Competencia inter-partidaria y faccionalismo partidario en la escala provincial: análisis comparado de Buenos Aires y La Rioja .. 177

El entorno social de la competencia política: diferencias de escala y semejanzas socioeconómicas	179
El entorno institucional de la competencia política: las reglas fundamentales del juego político y su estabilidad. Rasgos generales de los sistemas de gobierno y los regímenes electorales	186
Magnitud, origen y grado de concentración de los recursos financieros estatales	191
La relevancia política de los gobiernos locales	196
La estabilidad de las reglas del juego político.....	204
Rasgos fundamentales del entorno institucional de competencia	209

Fragmentación y agregación de los sistemas partidarios provinciales	210
Las facciones de los partidos provinciales y su integración	221
Invasión nacional, fronteras provinciales y divisiones partidarias	236
Conclusiones: la política de partidos en los espacios provinciales	241

6. Conclusión: el lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional	245
Regular y supervisar el uso electoral de fondos públicos	256
Restringir las reformas de las reglas de la competencia política ...	257
Fortalecer las organizaciones nacionales de los partidos	258
Hacer más exigentes los requisitos para la formación de partidos políticos y regular la constitución de alianzas electorales	259

Referencias bibliográficas.....	262
--	------------

Prefacio y agradecimientos

Los versos de una canción infantil inglesa cuentan sintéticamente la historia de *Humpty Dumpty*, el personaje de *Alicia en el País de las Maravillas*. Advierten que cuando *Humpty Dumpty* cayó del muro y se quebró (se recordará que el personaje es un huevo), ni todos los caballos ni todos los soldados del rey pudieron conseguir rearmarlo. Como muchos relatos infantiles, este tiene una moraleja simple e importante: cuando las cosas frágiles se rompen, toda la fuerza disponible puede ser insuficiente para reconstruirlas. Las organizaciones partidarias son mucho más resistentes que *Humpty Dumpty* pero son, igual que *Humpty Dumpty*, orgánicas: cuando sus partes se separan no se las puede volver a pegar. El sistema de partidos y los partidos nacionales argentinos se han fragmentado. Este libro describe el proceso y los mecanismos que llevaron a ese resultado y ofrece herramientas para pensar si la tarea de reconstrucción está a la medida de la fuerza de todos los caballos y todos los hombres del rey. Reintegrar a los partidos políticos es condición de la reintegración del sistema de partidos. Un sistema de partidos más robusto es indispensable para extender y profundizar el gobierno democrático en la Argentina.

Conté con la colaboración de numerosas personas para elaborar este trabajo. María Fernanda Heyaca asistió en la recolección inicial de información documental. Martín de Nicola reunió datos electorales, revisó archivos partidarios, concertó entrevistas con dirigentes partidarios y asistió en la realización de varias de ellas. Andrea Cavalli colaboró en la sistematización de la información sobre los municipios de las provincias de Buenos Aires y La Rioja. Pude realizar el trabajo de campo en la provincia de La Rioja porque conté con la ayuda del diputado Adrián Menem y disfruté de la generosa hospitalidad de Daniel Alem y Eduardo “Lule” Menem. Las conversaciones con Jorge Álvarez y Héctor Arias me fueron muy útiles para aprender acerca del funcionamiento de la política y los partidos en el Conurbano. Guillermo Alchourrón, Jorge Capitanich, Osvaldo Cura, Marcelo Elías, Alejandro Filomeno, Nilda Garré, Gabriel Gómez, Ángel Maza, Adrián Menem, Aldo Neri, Carlos Ruckauf, Margarita Stolbizer, Juan Manuel Urtubey y Ricardo Vallarino aceptaron ser en-

trevistados y respondieron con franqueza y paciencia a todas mis preguntas. A todos ellos, muchas gracias.

Comencé con este trabajo respondiendo a una invitación de Carlos Acuña y José María Ghío. No imaginaba terminar aquí ni ahora cuando conversamos por primera vez sobre el proyecto. Seguramente ellos tampoco. Me gustaría estar retribuyendo el renovado depósito de confianza y la tolerancia con la que estos colegas me acompañaron desde la primera charla hasta estas líneas. Quien crea saber qué quiere decir *deconstrucción* debería escribir algo y dárselo a Carlos Acuña para que lo lea, lo anote y lo comente. Carlos *deconstruyó* varias versiones de este texto con el mismo cuidado, tanto del escrito como del autor, como el que le conocí la primera vez que le di algo a leer hace dieciséis años. El lector debería agradecerle tanto como le agradezco yo y si no, piense que alguna otra cosa debo estar haciendo bien, porque dieciséis años y muchos cientos de páginas después, sigue siendo mi amigo.

El texto ofrece una interpretación que debe mucho al trabajo reciente de numerosos colegas que, residiendo en el país o en el exterior, ha contribuido muy significativamente al entendimiento de las instituciones y las organizaciones políticas argentinas. A la lectura de los textos listados en las referencias tuve la suerte de agregar muy fructíferas conversaciones, personales o electrónicas con Juan Abal Medina (h.), Ernesto Calvo, Marcelo Escolar, Gabriela Ippolito-O'Donnell y Andrés Malamud. Con Martín D'Alessandro, Alberto Föhri y Mariano Tommasi, además de conversar sobre los temas de este libro, tengo el privilegio de compartir el trabajo cotidiano en la Universidad de San Andrés. Antes de empezar mis estudios de posgrado bajo la dirección de Guillermo O'Donnell pensaba que me interesaba la política. Asistiendo a los cursos y disfrutando de tantas charlas con Guillermo entendí por qué. Su apoyo constante e incondicional me animó a completar este proyecto.

Y con esta dedicatoria les devuelvo un poco de todos los regalos y toda la alegría a mi mujer, Alejandra, y a mis bellezas, Albertina y Manuel.

Marcelo Leiras
octubre de 2005

1. Introducción: organizaciones partidarias, gobierno democrático e integración nacional de la competencia política en la Argentina

Este estudio analiza la evolución de la organización de los partidos políticos argentinos entre el inicio de la segunda presidencia de Carlos Menem y el período inmediatamente posterior a la asunción de Néstor Kirchner, destaca las semejanzas y diferencias más significativas entre las estructuras de los partidos e interpreta la integración de estrategias nacionales a partir de la actividad de las organizaciones partidarias provinciales y las facciones que las integran. El propósito de este trabajo es contribuir a una reflexión más general sobre la posibilidad de constituir alianzas de gobierno eficaces y estables en la Argentina. Pensamos en las alianzas de gobierno como coaliciones entre actores societales y actores estatales capaces de crear condiciones para la elaboración e implementación exitosas de políticas públicas en condiciones democráticas.

De acuerdo con los datos publicados en el tercer volumen del informe *La democracia en América Latina*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), los argentinos consideran la democracia como el mejor sistema de gobierno en proporción semejante al promedio de la muestra regional. La opinión nacional se distingue de la del respondente típico de la encuesta en la que se basa esta sección del informe en su valoración de los partidos políticos como requisito del gobierno democrático y en la confianza que manifiesta respecto de estas organizaciones. En ambos casos, los valores en nuestro país son menores que el promedio regional. Considerando que los datos se recogieron en 2002, no sorprende que la opinión argentina respecto de los partidos políticos fuera predominantemente crítica. La coexistencia de esta crítica con el apoyo a la democracia como sistema de gobierno es un poco más curiosa y más difícil de sostener en el tiempo. ¿Cuánto puede man-

tenerse la confianza en un sistema si no se confía en las organizaciones que lo llevan adelante? ¿Es posible la democracia sin partidos políticos?

Para la gran mayoría de los especialistas en el análisis político esta es una pregunta retórica: el gobierno democrático no es posible sin partidos políticos. Sin embargo, la insatisfacción que expresan los datos de esta y otras muchas encuestas demanda una respuesta que vaya más allá de la repetición de una convicción que, aunque está justificada por la experiencia histórica y la teoría política, es abstracta y formal. La agrupación de aspirantes a ejercer el gobierno en partidos políticos es el resultado organizacional más probable de la celebración habitual de elecciones. Siempre que el acceso a los principales cargos de gobierno se determine de acuerdo con elecciones habrá partidos políticos. Pero estas agrupaciones pueden adoptar estructuras y prácticas muy diversas. En la diversidad de esas estructuras y prácticas se juega buena parte del carácter más o menos democrático de los gobiernos elegidos. No es la existencia, sino la calidad de la democracia la que depende de la forma organizacional que adopten los partidos. Para estimar qué forma va adquiriendo la democracia argentina y para evaluar su funcionamiento es necesario aceptar plenamente el desafío que plantean las preguntas anteriores y explorar alguna de las posibilidades que sugieren los simultáneos apoyo a la democracia y crítica de los partidos que registran las encuestas. ¿En qué medida la democracia argentina puede profundizarse y extenderse prescindiendo de las organizaciones partidarias? ¿En qué medida los partidos argentinos pueden ser vehículo del mejoramiento de la democracia argentina?

Este estudio parte de la convicción de que la extensión y la profundización del gobierno democrático no pueden prescindir de las organizaciones partidarias. Es necesario justificar esta convicción. Los partidos políticos combinan la vocación por el ejercicio del poder con la aceptación de la pluralidad mejor que cualquier otro tipo de organización. Esta afirmación es válida para el conjunto de las democracias modernas y también se aplica al caso argentino. Los progresos del gobierno democrático en nuestro país tuvieron en los partidos políticos existentes a sus principales impulsores y protagonistas. No olvidamos que los grandes partidos políticos nacionales en varios momentos de su larga historia demostraron tener poco respeto por la competencia electoral como regla fundamental del juego político y por el pluralismo como principio. No obstante, ninguna clase de organización, con la excepción de las organizaciones integrantes del movimiento de derechos humanos, favoreció la extensión de los derechos políticos y sociales en Argentina tanto como los

partidos políticos. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la desigualdad y la pobreza, enemigas de la democracia, se extendieron a un ritmo escandaloso y desconcertante bajo los gobiernos que encabezaron estos mismos partidos en los últimos veinte años. Es comprensible entonces que los estudios registren en la opinión pública argentina altos niveles de insatisfacción y desconfianza respecto del funcionamiento de los partidos políticos. Habiendo registrado esto, ¿cómo se puede justificar todavía la convicción de que los partidos políticos son la herramienta fundamental del progreso democrático?

Los partidos políticos como vehículos del gobierno democrático

Entendemos la profundización y extensión de la democracia como la igualación de las oportunidades que los ciudadanos y ciudadanas tienen para formar y expresar preferencias acerca de las decisiones de gobierno e incidir en la elaboración e implementación de esas decisiones. ¿Pueden los partidos políticos contribuir a la democratización, así entendida? Las respuestas afirmativas que ofrece la teoría política contemporánea pueden sintetizarse en tres argumentos.

Un primer argumento, inspirado en teorías de elección racional, sostiene que la contribución democratizante de los partidos políticos reside en su capacidad para resolver los problemas de información y coordinación que enfrentan los ciudadanos en el momento de votar (Aldrich, 1995). Los problemas de información consisten en determinar quiénes son los candidatos para ocupar cargos de gobierno y qué es probable o improbable que decidan estos candidatos en caso de acceder a cargos. El problema de coordinación consiste en estimar cuál es el resultado más probable del voto propio dados los votos del resto de los ciudadanos. Para que el voto sea algo más que una consagración ritual de los candidatos ganadores, es decir, para que exprese una autorización prospectiva o un juicio retrospectivo sobre la acción de gobierno, los problemas de información y coordinación deben resolverse. Los partidos políticos contribuyen a esa resolución en la medida en que: a) establecen rutinas más o menos estables para seleccionar candidatos y presentarlos en las elecciones generales; b) presentan candidatos en distintas jurisdicciones o distritos electorales; y c) elaboran doctrinas y programas que dan señales al electorado sobre la orientación general de las decisiones que pueden tomar los candidatos en caso en que ganen las elecciones.

La resolución de los problemas de información y coordinación contribuye a igualar las capacidades de influencia política de los ciudadanos y ciudadanas, porque la información política es un recurso indispensable para votar y un bien escaso. Su distribución es desigual y está fuerte y positivamente asociada con la de otros bienes sociales: los ciudadanos más ricos acceden a información más abundante y pueden interpretarla con menos esfuerzo que los más pobres. En casi todas las sociedades modernas esta desigualdad es muy marcada. Los partidos políticos podrían moderarla en la medida en que: a) tomen efectivamente a su cargo la tarea de seleccionar candidatos y b) las etiquetas partidarias puedan asociarse con alguna doctrina, identidad u orientación programática en particular.

La resolución de los problemas de información y coordinación es siempre incompleta (Manin y otros, 1999). Los partidos políticos no son el único mecanismo posible para resolverlos, pero quizás sí el más importante. La calidad de la información electoral de que disponen los votantes y la efectividad en la estimación de la contribución del voto individual al resultado agregado dependen fundamentalmente de cómo se organicen los partidos. La naturaleza de la organización partidaria incide, de este modo, en la distribución más o menos igualitaria de las oportunidades de influencia política y, por tanto, en el carácter más o menos democrático del régimen.

Un segundo argumento sostiene que los partidos políticos democratizan la toma de decisiones, porque ofrecen un espacio para participar en la elaboración de doctrinas y programas de gobierno y porque establecen mecanismos destinados a asegurar que las decisiones de los funcionarios electos a través de sus listas se adecuen a las doctrinas y planes elaborados (Manin, 1997). Desde este punto de vista, los partidos son el resultado organizacional de la universalización de los derechos de expresión y asociación. Antes de la constitución de los partidos políticos modernos, otras instituciones habían permitido a algunos grupos sociales ir ocupando un lugar en la toma de decisiones políticas: las representaciones municipales y comunales canalizaron la participación de los vecinos distinguidos en las ciudades medievales y modernas; los parlamentos, las cortes y otros cuerpos representativos nacionales ofrecieron un espacio para expresar políticamente las opiniones y los intereses de los sectores propietarios con mayor capacidad de contribución fiscal. La formación y la aceptación legal de los partidos políticos generalizaron, formalmente, la posibilidad de competir por el acceso al poder y controlar su ejercicio, haciéndola legalmente independiente del estatus social de los ciudadanos. En este

sentido, su existencia constituye un avance en la transformación de las repúblicas representativas en sistemas democráticos.

Ahora bien, los partidos también pueden ser herramientas a través de las cuales el *establishment* político limite el impacto democratizante de la expansión del electorado. Los partidos son un vehículo para la participación y una herramienta de la acción política ciudadana y, simultáneamente, un recurso para que los líderes partidarios controlen y disciplinen al resto de los miembros de los partidos y a los electorados. La organización partidaria puede funcionar como dique de contención y como canal de participación. Para que ocurra lo segundo es necesario que la elaboración de los planes de gobierno sea el resultado de un proceso de deliberación abierto a todos los miembros de las organizaciones, que las candidaturas y los cargos de dirección partidaria se ocupen de acuerdo con reglas de juego claras y ecuanímes y que la organización partidaria permita coordinar y supervisar el comportamiento de los funcionarios públicos electos.

De acuerdo con un tercer argumento, los partidos políticos democratizan el ejercicio del gobierno, porque institucionalizan el conflicto distributivo. Institucionalizan, en el sentido de que expresan demandas de parte de la sociedad y someten la satisfacción de esas demandas a las reglas de la competencia electoral y a las del ejercicio constitucional del gobierno. Como vehículos del conflicto distributivo, los partidos políticos pueden funcionar como agentes democratizantes en un sentido fuerte: ofrecen la posibilidad, aunque no la garantía, de adoptar decisiones legales y democráticamente legítimas que compensen desigualdades resultantes de otros procesos sociales de distribución de bienes. Por supuesto, el conflicto distributivo canalizado a través de los partidos puede resolverse, con igual legitimidad, en un sentido marcadamente regresivo. La historia reciente de la democracia argentina es una prueba convincente de esta posibilidad. También es cierto que pueden producirse redistribuciones favorables a los sectores más pobres de la sociedad como resultado de decisiones legales, pero no democráticas. La historia de los populismos en distintos países de América Latina ofrece ejemplos de esto último. La existencia de partidos políticos no garantiza la redistribución en beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad y la redistribución progresiva puede realizarse bajo regímenes no competitivos. Sin embargo, como lo destaca este tercer argumento, la coexistencia de pluralismo político e igualdad social requiere de la existencia de organizaciones partidarias eficaces. Sintéticamente, si deseamos conservar la democracia y reducir la desigualdad, necesitamos partidos políticos fuertes. Esa fuerza

depende de la firmeza de los vínculos organizacionales y simbólicos entre los partidos y sus electorados; demanda, en otras palabras, fidelidad mutua y continuada entre representantes y representados.

Los objetivos y las estrategias de los partidos políticos

Los tres argumentos que hemos expuesto demuestran que los partidos políticos pueden convertirse en herramientas para democratizar el ejercicio del gobierno en la medida en que satisfagan ciertas condiciones. Promueven la democratización los partidos que institucionalizan la competencia por las candidaturas y ofrecen igualdad de oportunidades a sus miembros para acceder a posiciones de autoridad; los que elaboran doctrinas y planes de gobierno en procesos deliberativos más o menos amplios y los comunican eficazmente a los votantes; los que controlan que la actividad de los funcionarios que llegan a sus cargos en las listas del partido corresponda con la doctrina y los planes elaborados por la organización; los que, finalmente, establecen relaciones estables de mutua fidelidad con segmentos del electorado.

En síntesis, sólo los partidos políticos que cumplen ciertos requisitos pueden contribuir a democratizar el gobierno. Hay una condición inicial que es, por supuesto, que se propongan democratizar el gobierno. Muchos partidos se forman para detener la democratización y evitar la redistribución progresiva y otros persiguen metas que no tienen nada que ver con la democratización ni la distribución. En cualquier caso, la democratización o la igualación sólo pueden ser resultados ulteriores de la actividad de los partidos. En general, los partidos se forman para que sus miembros accedan a cargos de gobierno. Bajo condiciones democráticas, acceder al gobierno requiere ganar elecciones. Para determinar cuánto contribuyen los partidos políticos argentinos a la democratización de la sociedad y el gobierno argentinos debemos entonces averiguar qué hacen para ganar elecciones y en qué medida eso que hacen los acerca o los aleja de la meta.

Cuando decimos que *los partidos hacen* algo estamos sugiriendo que se comportan como actores unificados. En contra de esta sugerencia, los estudios contemporáneos insisten, acertadamente, en que es más adecuado concebir a los partidos políticos como *sistemas* dentro de los cuales intervienen actores con objetivos en parte coincidentes y en parte contradictorios, antes que como sujetos que representan a una voluntad y un plan de acción singulares (Harmel y Janda, 1994; Harmel et al, 1995;

Katz y Mair, 1992; Mulé., 2001; Panebianco 1990). La expresión “*los partidos hacen*” designa, en realidad, el resultado de las intervenciones de una pluralidad de individuos y sub-organizaciones que operan dentro de los partidos. Este estudio describe qué hicieron los partidos políticos argentinos para ganar elecciones desde 1995, con el fin último de juzgar en qué medida lo que hicieron favoreció la democratización del ejercicio del gobierno en la Argentina. Para eso es necesario entender cuáles son las motivaciones de los individuos que participan de las actividades partidarias, cómo cooperan y cómo compiten, entre sí y con los miembros de otros partidos políticos. En las páginas que siguen, expondremos un esquema general que nos permitirá interpretar esas motivaciones, describir los patrones de cooperación y competencia partidarias y analizar las semejanzas y las diferencias que existen entre las formas que adoptan esos patrones de acuerdo con la antigüedad, el tamaño y la localización territorial de los principales partidos políticos.

Reglas, entornos e historia del juego político y la organización de las actividades partidarias

Ganar elecciones no es la única meta de los partidos políticos (Strøm, 1990), pero es una condición para el alcance de cualquier otra meta que puedan plantearse. Los partidos pueden formarse con múltiples propósitos, pero, en democracia, hace falta ganar elecciones para alcanzar cualquiera de ellos. Podemos entonces asumir que las estrategias que adoptan los partidos políticos, sus miembros individuales y las facciones que agrupan a estos miembros, incluyen necesariamente como uno de sus componentes la obtención de votos en elecciones generales.

La obtención de votos es un juego complejo. Participan de él, por un lado, los distintos partidos en competencia y, dentro de esos partidos, las distintas facciones que los componen, para las que el éxito en cada turno electoral y en la elección de distintos cargos (ejecutivos o legislativos; nacionales, provinciales o locales) tiene distinto valor. Participan también los votantes, quienes deciden teniendo en cuenta tanto los resultados electorales que desean como lo que estiman que harán otros votantes. Este juego está sujeto a una serie extensa de reglas. Por ejemplo, la ley establece qué requisitos hace falta cumplir para formar un partido político, quién puede votar, cómo deben seleccionarse los candidatos para los distintos cargos, cómo manifiestan los votantes su opción entre estos distintos candidatos, y cómo se asignan los cargos de acuerdo con la cantidad o proporción de

votos obtenidos, entre otras cosas (Cox, 1997). Estas reglas establecen obligaciones, prohibiciones y permisos que, cuando se aplican de modo imparcial, todos los actores, candidatos y votantes, deben respetar.

Para participar de este juego, tanto las organizaciones partidarias como los individuos que las integran deben realizar cuantiosas inversiones de tiempo y recursos. De acuerdo con las reglas de la competencia electoral, la historia electoral y partidaria previa y el contexto social en el que se desarrolle la actividad, la realización de una determinada inversión puede incrementar en mayor o menor medida la posibilidad de que se alcancen los resultados que los partidos o sus miembros esperan y hacer que distintos miembros del partido se beneficien en distinta medida del alcance de estos resultados. Es de esperar que los partidos se organicen para obtener y controlar todos los recursos necesarios (no sólo los financieros) para invertir electoralmente, que los inviertan de modo de incrementar sus posibilidades de obtener votos dado lo que sus ideologías los inclinan a perseguir, lo que las reglas les obligan o les prohíben hacer y lo que estiman que sus electorados demandan. Los miembros de los partidos contribuirán a los esfuerzos de la organización de acuerdo con el beneficio que estiman obtener si las cosas salen bien, incluyendo dentro de estos beneficios la satisfacción de sus metas definidas ideológicamente. Las organizaciones partidarias, en fin, se adaptan al entorno de reglas y al entorno social en el que compiten con los recursos y aprendizajes acumulados en la historia electoral previa.

Recordemos, lo que llamamos “organización partidaria” es el resultado de las decisiones que los individuos y grupos que componen el partido toman para distribuir el trabajo político y sus beneficios resultantes. La adaptación “de la organización” es, en última instancia, el resultado de estas decisiones.

Los partidos y sus miembros también pueden cambiar las reglas del juego electoral, tomar decisiones que transformen el entorno social y, en ese sentido, cambiar el curso de la historia electoral. El argumento anterior no implica sostener que los partidos simplemente procesan pasivamente los datos que reciben desde el exterior de la organización. Subrayamos, simplemente, que las organizaciones partidarias deben tratar de ganar elecciones bajo condiciones que escapen a su control inmediato. En este estudio destacaremos cuáles son esas condiciones institucionales, ideológicas, históricas y sociales; cómo evolucionaron desde 1995; y cómo los partidos se adaptaron a esa evolución. Interpretaremos el estado ac-

tual de los partidos (en vísperas de las elecciones legislativas nacionales de 2005) como resultado de esos esfuerzos.

La organización de los partidos es el resultado de las decisiones de los individuos y los grupos que los componen visto “desde afuera.” Nuestro análisis acerca la lente y usa más aumento: se va ocupar de los procesos internos que llevan a ese resultado general. Los partidos políticos argentinos son organizaciones complejas que compiten en entornos complejos. Presentan candidatos para cargos de legislativos y ejecutivos, tanto en el plano nacional, como en el provincial y el municipal. Las decisiones de los miembros y las facciones partidarias tienen en cuenta lo que ocurre en cada una de esas arenas, representando, de este modo, la complejidad del entorno. Nuestra descripción de la evolución de las principales organizaciones partidarias argentinas no relatará la historia de unos pocos bloques homogéneos, sino las formas que adopta la interacción entre individuos y grupos que cooperan y compiten entre sí y que tienen grados de dependencia y autonomía variables.

Rasgos distintivos del período: distribución de votos y de cargos desde 1995

En 1995 se realizaron las primeras elecciones presidenciales y legislativas nacionales con las reglas constitucionales aprobadas en Santa Fé un año antes. Entre las novedades institucionales se destacan la posibilidad de una reelección consecutiva de los integrantes de la fórmula presidencial, el reemplazo del Colegio Electoral por la elección directa del Presidente en un distrito único de escala nacional con un sistema de ballottage, la creación de la figura de un Jefe de Gabinete vulnerable a un voto de censura del Congreso, la elección directa de los Senadores, la asignación de un tercer Senador a cada provincia y la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¿Cómo afectarían las nuevas reglas la distribución de los votos y de los cargos entre los partidos políticos? ¿La nueva Constitución daría lugar a un nuevo sistema de partidos? La institución de la Jefatura de Gabinete abría un espacio para la principal fuerza de oposición en el Congreso Nacional. La elección directa de los Senadores y la asignación de un tercer Senador fortalecían a la principal fuerza de oposición en cada provincia. La elección del presidente en un distrito único de escala nacional incrementaba las chances de llegar a la primera magistratura de los partidos con arraigo en las provincias más pobladas del país. La autonomización

de la Ciudad de Buenos Aires agregaba un premio político para la fuerza dominante en la ciudad capital. El radicalismo era la principal fuerza de oposición en el Congreso y en la mayoría de las provincias, disponía de un caudal electoral decreciente pero todavía significativo en las más pobladas y era la principal fuerza electoral en la Ciudad de Buenos Aires. Si la decisión de suscribir el Pacto de Olivos no reducía su credibilidad frente al electorado no peronista o lo hacía de modo transitorio, las nuevas reglas la dejarían en una posición institucional más fuerte que aquella en la que se encontraba en noviembre de 1993, cuando se selló el acuerdo por la reforma (Acuña, 1995). Por otro lado, nada hacía esperar que las nuevas reglas afectaran negativamente la posición competitiva del Partido Justicialista. En suma, la nueva Constitución parecía destinada a consolidar el formato bipartidario que el sistema de partidos había ido adquiriendo hasta el momento.

La historia política posterior a la reforma constitucional puede dividirse en dos períodos. Hacia 1999, la distribución de los votos y de los cargos pareció confirmar el pronóstico de consolidación del bipartidismo. En 1995 los votos para las fórmulas presidenciales y las listas de diputados se dispersaron. Parte del electorado no peronista abandonó a la Unión Cívica Radical. Su candidato presidencial, Horacio Massacessi, reunió el 16,8% de los votos y sus listas de diputados el 21,7%. El Frepaso ocupó el espacio de oposición libre obteniendo 28,4% para su fórmula presidencial (José O. Bordón y Carlos Alvarez) y 20,7% para sus boletas de diputados nacionales. En 1997, la UCR y el Frepaso presentaron listas de diputados conjuntas en 14 provincias bajo el rótulo de "Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación". Domingo Cavallo, ministro de Economía entre 1991 y 1996, formó un partido, Acción por la República, que llevó al Congreso tres diputados. La formación incompleta de la Alianza y la aparición de este nuevo partido incrementaron levemente la fragmentación del voto legislativo registrada dos años antes. Los resultados de 1995 y 1997 sugerían que el cambio constitucional había fracturado el sistema de partidos. Sin embargo, la tendencia a la dispersión se revirtió en 1999. Considerando tanto la distribución del voto para las fórmulas presidenciales y las listas de diputados como la asignación de bancas a los partidos, los resultados de estos comicios prácticamente repetían los de 1989. La UCR (ahora aliada al Frepaso) y el Partido Justicialista se llevaban la porción más grande del premio electoral. Un tercer espacio más reducido era ocupado por diversas organizaciones en varias provincias y por una agrupación de centro-derecha en los distritos urbanos (en 1989

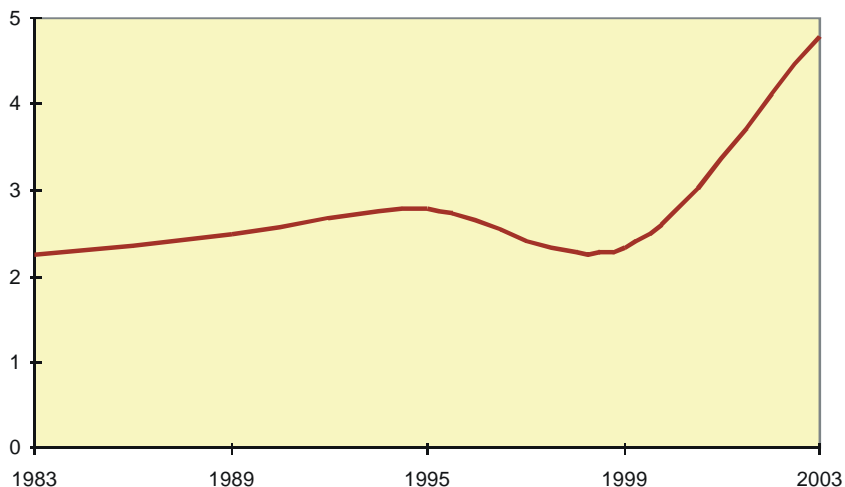
esa agrupación había sido la Unión del Centro Democrático; en 1999 era Acción por la República). Después de un bienio de fragmentación, el pronóstico de consolidación del bipartidismo en la escala nacional parecía confirmarse.

Los episodios posteriores a 1999 revelaron que los 10 años de presidencia de Carlos Menem habían producido cambios irreversibles en el electorado y en los partidos. Vistos en perspectiva histórica, son los resultados de 1999 y no la tendencia a la dispersión de 1995-1997, los que parecen una ilusión pasajera. El decenio menemista dejó su huella tanto en la oposición como dentro del Partido Justicialista. La Alianza entre la UCR y el Frepaso no resistió el test del gobierno. En octubre 2001 las listas de la UCR y el Frepaso volvieron a competir por separado en 11 provincias. La cosecha electoral de estas agrupaciones se redujo drásticamente respecto de lo ocurrido dos años antes, tanto en las provincias donde concurren juntas como donde lo hicieron separadas. Lo mismo ocurrió con los votos de Acción por la República, cuyo fundador había vuelto a ocupar el Ministerio de Economía en marzo. Parte de los votos perdidos por estos partidos beneficiaron a algunas nuevas organizaciones (como Afirmación por una República de Iguales –ARI– y Auto-determinación y Libertad). Otros de los votantes de los partidos en el gobierno, más algunos ex votantes del justicialismo, votaron en blanco, emitieron un voto nulo o no concurren a votar (Escolar y Calvo 2003). La sangría de votos de 2001 afectó en menor medida al justicialismo. Sin embargo, el PJ en 2001 era una agrupación cruzada por agudos conflictos internos que subsistieron cuatro años después, aunque atenuados y transformados. La disputa entre Menem y Duhalde por la candidatura presidencial que tuvo lugar entre 1997 y 1999, se reeditó a partir de 2001 y no consiguió resolverse dentro del ámbito partidario. En abril de 2003 el grueso de los votos para presidente se distribuyó entre tres candidatos afiliados al justicialismo (Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá) y dos anteriormente afiliados a la UCR que emigraron para fundar nuevas agrupaciones: Elisa Carrió, titular de ARI, y Ricardo López Murphy, fundador de Recrear. También en las elecciones de diputados nacionales realizadas en el curso de ese año los votos se dividieron entre varias agrupaciones. La dispersión de los votos se hizo sentir en la distribución de las bancas entre los partidos cuyos candidatos accedieron al Congreso Nacional, aunque de modo menos pronunciado.

A partir de 1995 se abrieron dinámicas de competencia entre los partidos y dentro de los partidos que tuvieron como resultado la dispersión

de los votos entre varias agrupaciones. La UCR metropolitana, el Frepaso y Acción por la República fueron las principales víctimas de esa tendencia. El Partido Justicialista la sufrió en menor medida, pero los esfuerzos por adaptarse a las nuevas circunstancias afectaron negativamente su cohesión interna. A continuación analizaremos estas tendencias generales con mayor detalle.

**Gráfico 1.1. Número efectivo de partidos¹
Elecciones presidenciales 1983-2003**



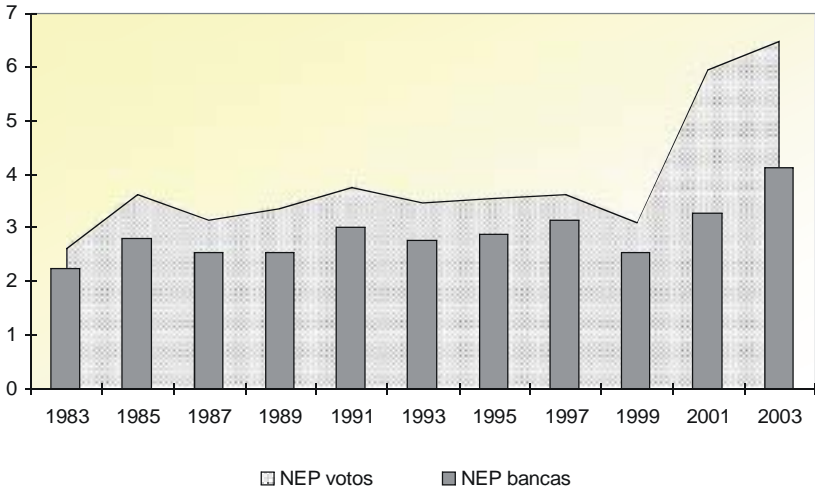
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El gráfico 1.1. ilustra la evolución del voto presidencial entre 1983 y 2003. Puede observarse que, como se señaló anteriormente, el sistema de partidos presidencial se expande a un ritmo muy lento hasta 1995, vuelve a concentrarse en 1999 y se dispersa significativamente en 2003.

¹ Este indicador representa el nivel de fragmentación de un sistema de partidos ponderando a cada agrupación de acuerdo con la proporción de votos que obtiene para cada cargo

(Laakso y Taagepera, 1979). Se calcula de acuerdo con la fórmula
$$N = \frac{1}{\sum v_i^2}$$
, donde $v = \%$ votos e $i =$ partido político.

Gráfico 1.2. Número Efectivo de partidos que obtienen votos y número efectivo de partidos que obtienen bancas Elecciones de diputados nacionales, 1983-2003



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El gráfico 1.2. expone la evolución en la fragmentación partidaria entre 1983 y 2003 considerando dos indicadores distintos: la distribución de votos y la de bancas. Entre 1995 y 2003 las tendencias son semejantes: ligero aumento de la dispersión tanto de votos como de bancas en 1997, concentración en 1999 y fragmentación creciente a partir de 2001. Como se observa en el gráfico, el ritmo de incremento de la dispersión de los votos es más pronunciado que el de las bancas a partir de 1999. Como explicaremos más adelante, el impacto de la desconcentración de los votos sobre la desconcentración del poder es atenuado por el régimen electoral y la distribución geográfica de los votantes (Calvo y Escolar, 2005).

Cambios en el sistema de partidos: disgregación y desnacionalización

Gráfico 1.3. Número efectivo de partidos que obtienen votos Elecciones de Presidente, Diputados Nacionales y Gobernadores, 1983-2003

Fuentes: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Datos sobre elecciones de Gobernadores, Calvo y Escolar (2005). Para facilitar la lectura, se trazan líneas continuas para las elecciones de Presidente y Gobernadores, aunque estas no se realizan cada dos años.

Tal como sugiere el gráfico 1.3., los patrones de competencia electoral por cargos nacionales son distintos de los que sigue la competencia por cargos provinciales. En general, los votos para diputados nacionales se dispersan en los turnos de renovación parlamentaria y se concentran cuando coinciden con elecciones presidenciales. El voto presidencial evoluciona de acuerdo con lo descrito anteriormente. La media de fragmentación en las elecciones de gobernadores es siempre menor que la de diputados nacionales, se reduce a ritmo muy lento hasta 1997, crece con igual lentitud hasta 1999, y aumentar algo más rápido en los comicios más recientes. La fragmentación reciente de los votos nacionales afectó en mucha menor medida a las elecciones de ejecutivos provinciales. Este es un primer indicador de que la lógica de competencia electoral obedece distintos patrones en el plano nacional y en el provincial.

Una serie de estudios documenta exhaustivamente e interpreta las transformaciones en el sistema de partidos argentino que hemos comentado (Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y

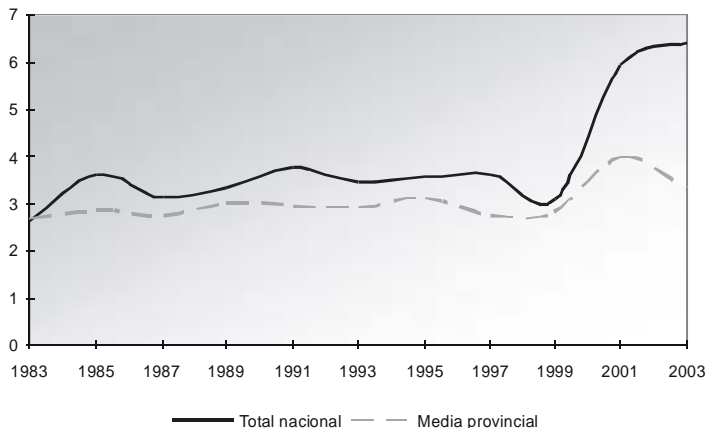
Escolar, 2005; Escolar y Calvo, 2003; Escolar y otro,s 2002; Malamud y De Luca, 2005; Torre, 2003). Entre los fenómenos caracterizados en estos estudios nos interesa destacar dos, que aunque son distintos están estrechamente asociados. El primero de ellos es lo que Calvo y Escolar (2005) denominan *territorialización* de la política de partidos.

La territorialización se manifiesta de distintas formas y obedece a distintas razones. Una primer manifestación es la disgregación federal del sistema de partidos (Chhibber y Kollman, 1998). El concepto de disgregación se refiere al hecho de que el voto para los mismos cargos se distribuye entre distintos partidos en distintas provincias. Como consecuencia de este hecho, las diferencias en la estructura de los sistemas de partidos entre las provincias se hacen más marcadas. En algunas provincias los votos se distribuyen entre pocos partidos y en otras, entre muchos. La distribución de los votos en el total nacional representa la suma de las distribuciones de votos en cada provincia para todos los cargos nacionales excepto el de presidente de la Nación. De este modo, cuando el sistema de partidos se disgrega, la estructura de la distribución de votos nacional se separa de la estructura típica de la distribución en cada provincia. La distancia entre la línea continua y la línea punteada en el Gráfico 1.4.² representa esa separación. Como se indica en ese gráfico, la disgregación comenzó a manifestarse en 2001, y en 2003 se hizo aún más marcada.

Una segunda manifestación de la territorialización es la desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos. La nacionalización designa la probabilidad de que los principales partidos en competencia obtengan proporciones semejantes de votos en distintas provincias (Jones y Mainwaring 2003). No importa que sean muchos o pocos votos sino que representen aproximadamente la misma proporción del total en cada territorio. La desnacionalización es un fenómeno distinto de la disgregación. Podría ocurrir que un sistema esté desnacionalizado, en el sentido de que cada partido obtenga distintas proporciones de votos en distintas provincias, pero no disgregado, en el sentido en que en cada provincia los votos se distribuyan entre una cantidad de partidos semejantes (en cuyo caso, dependiendo de las diferencias entre la cantidad de votantes en cada distrito, el agregado nacional podría ser similar al promedio provincial).

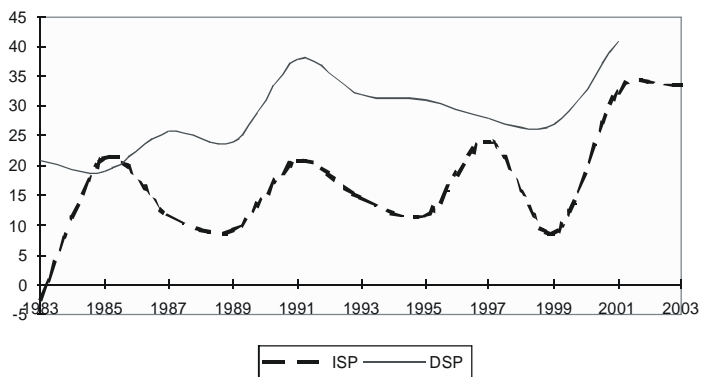
² Cuando hay disgregación, también se amplía el desvío o diferencia entre cada sistema de partidos provinciales y el promedio de tamaño de los sistemas de partidos provinciales. Este dato no está incluido en el gráfico. Para un análisis completo del fenómeno de la territorialización véase Calvo y Escolar (2005).

Gráfico 1.4. Número efectivo de partidos: evolución del agregado nacional y las medias provinciales
Elecciones de diputados nacionales, 1983-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior. Datos sobre medias provinciales, Calvo y Escolar (2005).

Gráfico 1.5. Inflación y desnacionalización del sistema de partidos en Argentina
Elecciones para diputados nacionales, 1983-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior y datos consignados en Jones y Mainwaring (2003).

El gráfico 1.5. compara la inflación del sistema de partidos (ISP, línea punteada), que es una medida similar a la disgregación y representa la distancia entre el tamaño del sistema de partidos nacional y el tamaño promedio de los provinciales como proporción del total de votos (Cox y Knoll, 2003), y la desnacionalización del sistema de partidos (DSP, línea continua), que representa la distancia entre la distribución interprovincial de los votos en cada elección respecto de un ideal de perfecta nacionalización. El gráfico confirma la independencia entre estos fenómenos explicada en el párrafo anterior. En las elecciones de diputados de 1985 y 1997, por ejemplo, se registró relativamente alta inflación con alta nacionalización. A partir de 1999, en cambio, la inflación y la desnacionalización aumentaron simultáneamente, lo cual indica que en distintas provincias compiten distintos partidos para la misma categoría de cargos y que cada partido obtiene resultados disímiles en cada territorio. La territorialización de la competencia electoral resulta de la coincidencia entre la disgregación y la desnacionalización del sistema de partidos.

El sistema de partidos nacional experimentó un cambio importante. Pero, como sugiere la exposición anterior, lo que ocurrió en cada provincia contribuyó a ese cambio nacional en distinta medida. En pocas palabras, en algunas provincias la estructura de la competencia política cambió mucho y en otras cambió muy poco. Los cambios más importantes se produjeron en las provincias con más población, que son las que tienen una incidencia más grande en la suma general. Las provincias de población más reducida cambiaron menos. Si los cambios se hubieran concentrado en las provincias de menor población, el agregado nacional se habría modificado en mucha menor medida.

Los cambios no se manifestaron con la misma intensidad en todas las provincias, tampoco afectaron a todos los partidos por igual. Los partidos que obtuvieran muchos votos en las provincias más pequeñas se vieron afectados en menor medida que los partidos cuyo voto se concentró en las provincias más grandes. En las provincias de menor población el voto se sigue concentrando en los partidos tradicionales, especialmente el Partido Justicialista (Calvo y Escolar, 2005). De este modo, la tendencia de los votantes a cambiar de partido entre elección y elección y a dispersar su voto entre varias agrupaciones afectó especialmente a los partidos arraigados en los distritos más grandes; esto es, las ramas bonaerense, porteña y santafesina del radicalismo, el Frepaso y Acción por la República. Estas dos últimas agrupaciones ocuparon el espacio electoral dejado libre por otras como el Partido Intransigente y la Unión del Centro Democrático. Es notable que todas ellas hayan disfrutado de breves períodos de éxito

electoral para luego desaparecer o ver su caudal reducido drásticamente. Todos estos partidos obtuvieron sus mejores resultados en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del Conurbano más cercanos a la Ciudad y entraron en el ocaso electoral luego de experimentar con distintas variantes de coalición con la Unión Cívica Radical o el Partido Justicialista. El debilitamiento de estas organizaciones y de las ramas metropolitanas del radicalismo dejó a importantes segmentos de los electorados urbanos huérfanos de representación partidaria (Torre, 2003). Partidos de formación más reciente como Recrear y Afirmación para una República de Iguales (ARI) reciben buena parte de su apoyo de estos votantes huérfanos, pero aún no alcanzan a reunir un caudal que les permita intervenir significativamente en la política nacional.

La orfandad de representación de los segmentos no peronistas del electorado urbano es el segundo fenómeno que registran los estudios electorales recientes. Esta orfandad refleja un problema de coordinación tanto entre los partidos como entre los votantes. Los líderes partidarios no pueden elaborar una oferta electoral no peronista común y los votantes prefieren dispersar sus votos antes que concentrarlos en pocas agrupaciones capaces de funcionar como contrapeso del justicialismo.

Territorialización y gobierno democrático

¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios en el sistema de partidos para el gobierno democrático de la Argentina? ¿Por qué debería interesarnos analizar estos cambios recientes? ¿A qué podrían atribuirse?

Aunque la territorialización de la competencia electoral es un fenómeno frecuente (Calvo y Escolar, 2005; Caramani, 2004; Chhibber y Kollman, 1998), visto desde el punto de vista de algunas teorías del gobierno democrático aparece como una anomalía. Para tomar e implementar decisiones políticas hace falta formar coaliciones que las respalden. Estas coaliciones pueden ser más bien formales y ajustadas a los procedimientos previstos en la Constitución, como por ejemplo, la formación de mayorías legislativas en las Cámaras del Congreso Nacional, o más informales y alejadas de un sistema de estricta separación de poderes, como por ejemplo, la formación de coaliciones a partir de la distribución de puestos en el gabinete entre distintos partidos o figuras extra-partidarias que apoyan al presidente.³ Si

³ Este último mecanismo de formación de coaliciones es habitual en Brasil (Mainwaring 1999) y se asemeja al que utilizó Carlos Menem para impulsar su agenda de reformas en 1989 (Palermo y Novaro, 1996).

los miembros de los partidos tienen interés en incidir en la orientación general de la política nacional, debería interesarles participar de esas coaliciones. La formación de coaliciones en el Congreso o en el Gabinete es más sencilla cuando los integrantes de esas coaliciones son miembros del mismo partido. Por eso, desde este punto de vista, resulta extraño que los candidatos compitan bajo distintas etiquetas partidarias en distintos distritos, que es lo que ocurre cuando la competencia electoral se territorializa.

El fenómeno de la territorialización parece igualmente extraño si se lo analiza desde el punto de vista de los votantes. Si a los ciudadanos les interesa incidir en las políticas nacionales, deberían fijarse cuánto se acerca cada una de las listas partidarias a sus puntos de vista y elegir a la que tiene más chances de participar en una coalición nacional entre aquellas que están más cerca. Cuando los ciudadanos votan a distintos partidos en distintas provincias, que es lo que ocurre cuando la competencia electoral se territorializa, la probabilidad de que el partido elegido pueda formar una coalición nacional es más baja.

Por supuesto, el voto puede significar otras cosas además de una intención de incidir en la formación de las coaliciones que sancionan políticas a escala nacional. Aunque analizar los motivos del cambio en el comportamiento de los votantes escapa a los objetivos del trabajo, indicaremos que, aparentemente, algunos ciudadanos están utilizando el voto más para dar señales de su descontento con lo existente que para dar forma a alguna alternativa de reemplazo. El uso del voto para castigar los resultados políticos indeseables es perfectamente racional. También puede serlo el apoyo a distintos partidos en distintas provincias. Pero es importante tener en cuenta que el voto territorialmente disperso tiene un efecto político más débil en la definición de las políticas en el nivel nacional que cuando se concentra en menos partidos.

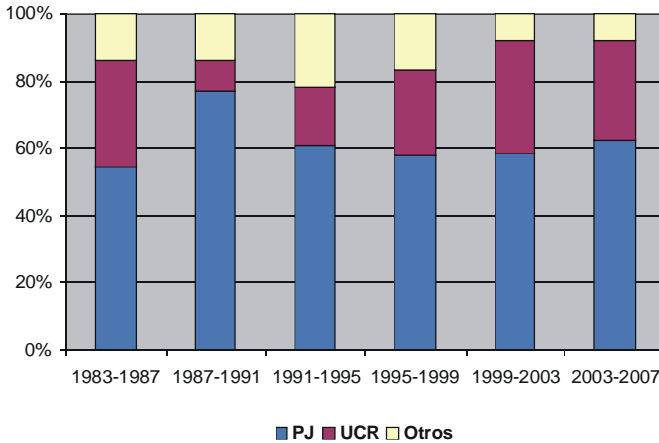
Cuando en distintas provincias los candidatos compiten bajo distintos partidos y los ciudadanos dispersan sus votos entre varias agrupaciones, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita. Esto quiere decir que tomar en cuenta el nombre de los partidos se hace menos relevante para entender cómo se define la política del gobierno nacional. Cuando la pertenencia partidaria deja de ser una buena guía para entender la política nacional el vínculo entre los votos y las decisiones de gobierno se hace más opaco, puesto que los votos se distribuyen entre partidos. Entonces, sostener que las políticas nacionales se apoyan en un mandato electoral expresado institucionalmente se hace menos creíble. Mientras los resultados de las políticas son positivos esta falta de credibi-

lidad es menos problemática. Cuando las cosas salen peor, esta falta de credibilidad puede debilitar rápidamente a los gobiernos nacionales.

Otros dos fenómenos contribuyen a diluir la imagen de los partidos como organizaciones capaces de estructurar la política nacional. En 2001 y en 2003 varios candidatos llegaron al Congreso en listas de partidos minoritarios para luego integrarse a los bloques más grandes, especialmente al del Partido Justicialista, o separarse de sus bloques de origen para formar otros, en algunos casos unipersonales. En 2003, afiliados al Partido Justicialista compitieron por bancas de diputados y senador bajo otras denominaciones en las provincias de Buenos Aires, San Luis, La Rioja y Misiones. En vísperas de la oficialización de las listas para 2005 el fenómeno parece extenderse a otros distritos. En las provincias de Córdoba, Corrientes y Mendoza distintas agrupaciones presentaron la misma lista de candidatos a diputados nacionales pero en distintas boletas. Esta es una innovación respecto de la práctica más habitual de que las listas legislativas de agrupaciones relativamente minoritarias lleven a un candidato de un partido más grande para cargos ejecutivos. La identificabilidad de los candidatos y los partidos queda de este modo comprometida y la boleta que eligen los votantes deja así de ser un buen predictor del comportamiento de los legisladores en el Congreso. Cuando el voto se hace más confuso, el vínculo entre las decisiones de la ciudadanía y las decisiones de gobierno se enturbia.

Como observan correctamente Malamud y De Luca (2005), la traducción del cambio en la distribución de los votos en cambios en la distribución de poder partidario en los ejecutivos, en las legislaturas provinciales y en el Congreso Nacional no es directa. Por ese motivo debemos ser cuidadosos en la interpretación de las tendencias electorales comentadas hasta el momento. Calvo y Escolar (2005) exponen un argumento teórico que permite entender cómo, dadas las reglas electorales existentes, la dispersión de los votos entre más agrupaciones aumenta el sesgo favorable a los partidos ya establecidos en la distribución de las bancas. En los distritos en los que se eligen pocos candidatos en cada turno de renovación legislativa, los partidos más votados obtienen una proporción de bancas más alta que su proporción de votos. Cuando los votos se dispersan, aumenta la magnitud de ese premio para los ganadores. El resultado paradójico de votos más dispersos es, entonces, un poder institucional más concentrado.

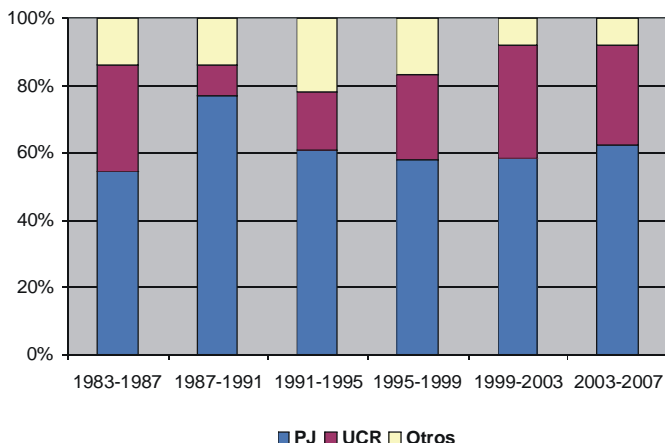
Gráfico 1.6. Proporción de gobernaciones controladas por distintos partidos, 1983-2003



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El gráfico 1.6. describe la evolución de un indicador muy importante del poder institucional de los partidos: el control de las gobernaciones provinciales. Curiosamente y confirmando la diferencia entre las dinámicas nacionales y las provinciales consignada antes, el mantenimiento del poder institucional de la UCR, medido de acuerdo con este indicador, coincide con su rendimiento irregular en las elecciones para cargos nacionales. A diferencia de lo que ocurre en la competencia por las bancas en la Cámara de Diputados de la Nación, el espacio para terceros partidos en las gobernaciones provinciales se reduce.

**Gráfico 1.7. Proporción de diputados nacionales electos por distintos partidos
Elecciones 1983-2003**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

El gráfico 1.7. nos recuerda que, si tomamos en cuenta la pertenencia de los diputados electos, la fragmentación del poder partidario resulta menos pronunciada que lo que indicaría el análisis de los votos. Hay que considerar, además, que a partir de 2001 más de la mitad de los senadores nacionales pertenecen al Partido Justicialista y que los senadores de la UCR representan otro 20%. La capacidad de decidir se ha dispersado pero en forma mucho menos pronunciada que lo que la atención exclusiva al resultado de los escrutinios nos llevaría a esperar.

La magnitud de la dispersión en el poder institucional es menor que la de la dispersión electoral. Pero para interpretar la consecuencia política de los cambios relevados, es necesario llevar el análisis más allá de una estimación de la concentración relativa de la capacidad de decisión. Identificar cuál es la fuente del poder de quienes llegan a los cargos es tan importante como estimar cuántos son los partidos que controlan esos cargos. Si el apoyo electoral que reciben los legisladores nacionales y los gobernadores a los que ellos responden se concentra en ciertos territorios, es más probable que las decisiones que toman estos funcionarios reflejen los intereses de los votantes que los apoyan en su calidad de resi-

dentes de ciertas provincias antes que en su calidad de ciudadanos de la Nación que enfrentan problemas particulares.

No es lo mismo estar desempleado en el Conurbano Bonaerense que en Resistencia. No es lo mismo ser propietario de una pequeña empresa en Rosario que en General Roca. Los sistemas políticos federales permiten que las diferencias entre desempeñar los mismos roles sociales en distintos lugares se manifiesten institucionalmente: los gobiernos provinciales llevan adelante políticas particulares para los problemas particulares de las personas que residen en sus territorios y los senadores discuten la legislación nacional considerando el impacto particular que puede tener en sus provincias. Pero algunas consecuencias de estar desempleado, ser industrial o cualquier otra cosa se sienten del mismo modo en el Conurbano, en Resistencia, en Rosario, en General Roca o en cualquier otra localidad del país. Los sistemas federales son formas de gobierno *mixtas*, que representan a sus ciudadanos *tanto* en su condición de *habitantes de un determinado territorio* como en su condición de *ciudadanos de la Nación*. Bajo ciertas circunstancias, en sistemas federales como el argentino, expresar institucionalmente aquello que las problemáticas y las opiniones de los ciudadanos tienen en común, independientemente de su localización, se hace más difícil. En esas circunstancias, el funcionamiento federal se desequilibra, pierde su punto de apoyo nacional. Esta es la circunstancia actual del sistema político argentino. Las coaliciones que respaldan las políticas de gobierno se forman con actores que reproducen su capital político fundamentalmente en arenas locales y que entonces tienen que decidir tomando en cuenta intereses definidos localmente.

La igualdad de los ciudadanos es un principio que el ejercicio del gobierno democrático debe respetar. En los últimos años, en la Argentina se profundizaron diversas desigualdades. Una de ellas es la desigualdad geográfica. Hoy no es lo mismo estar desempleado en el Conurbano que en Resistencia, entre otras cosas, porque las políticas hacia los desempleados son distintas en distintos territorios.

La diferencia entre las políticas destinadas a distintos territorios puede ayudar a reducir las desigualdades. Por ejemplo, hacer una inversión más grande donde hay más necesidades sociales puede ayudar a producir resultados más equitativos. Ahora, para invertir más donde más se necesita se requiere, precisamente, hacer un cálculo exhaustivo y determinar dónde se necesita más. Hay que adoptar un punto de vista nacional para hacer este cálculo. Nada garantiza que las coaliciones integradas por funcionarios cuyas bases de apoyo están concentradas territorialmente pue-

dan adoptar este punto de vista general. Más bien al contrario, los esquemas redistributivos argentinos, por ejemplo en la coparticipación de recursos fiscales (Tommasi, 2002) o en la asignación de Aportes del Tesoro Nacional (Gibson y Calvo, 1999), toman en cuenta criterios que tienen poco que ver con la diferencia entre las necesidades sociales de la población de cada provincia. Estas razones, entre otras, han contribuido a profundizar las desigualdades geográficas en los últimos años. Vale la pena estudiar los cambios recientes en el sistema de partidos argentinos, porque esos cambios permiten que este tipo de desigualdad se reproduzca y, por tanto, debilitan la calidad democrática del gobierno de la Argentina.

El cambio en el sistema como resultado de cambios en las estrategias de las organizaciones

Hemos dicho que los cambios en el sistema de partidos reflejan, en parte, un cambio en el comportamiento de ciertos grupos de ciudadanos: algunos votantes distribuyen su voto entre distintas agrupaciones y cambian de voto entre elección y elección. Quienes residen en las provincias más pobladas lo hacen en mayor proporción que quienes residen en el resto de las provincias. Los resultados electorales dependen también de lo que hacen los partidos. ¿Cuánto han contribuido las organizaciones partidarias a estos cambios en el sistema político? Este estudio analiza los resultados que hemos comentado desde el punto de vista de los protagonistas de la vida interna de las organizaciones partidarias. ¿Por qué los políticos de carrera abandonan las estructuras de los partidos tradicionales y forman otros partidos? ¿Por qué algunas de las personas que compiten por primera vez prefieren acercarse a las nuevas agrupaciones antes que a las ya existentes? ¿Por qué muchas de estas nuevas organizaciones tienen vida efímera? ¿Por qué la competencia dentro de los partidos es intensa en algunas provincias y casi inexistente en otras? ¿Por qué la competencia intra-partidaria es más intensa para algunos cargos que para otros? Respondiendo a estos interrogantes, este estudio analiza la contribución de las decisiones tomadas dentro de los partidos al desequilibrio en el sistema de partidos.

En la Argentina existen mecanismos institucionales para representar la coincidencia entre los intereses, las necesidades y los puntos de vista de los ciudadanos que residen en distintas provincias. Los presidentes, que son elegidos considerando a la Nación como distrito único y pueden ser reelectos, tienen incentivos para adoptar esta mirada supra-territorial.

Ahora bien, esa coincidencia interprovincial de intereses puede ser expresada más categóricamente en la medida en que existan organizaciones políticas cuya supervivencia dependa de satisfacerlos. Para determinar en qué medida los partidos políticos argentinos pueden ofrecer ese sostén organizacional es necesario entender cómo se forman las coaliciones entre sus miembros. ¿Cómo cooperan y cómo compiten entre sí las organizaciones provinciales de los partidos nacionales? ¿Cuáles son los mecanismos que mantienen unidas las coaliciones entre estas organizaciones? ¿Cuál es su estabilidad? ¿La lógica de formación de estas coaliciones es idéntica en todos los partidos? Si fuera distinta, ¿a qué podríamos atribuir las diferencias? Respondiendo a estas preguntas, este estudio intenta determinar qué tipo de estrategias de gobierno pueden llevarse adelante con los partidos políticos existentes en la Argentina contemporánea.

Consideraciones finales y estructura de la exposición

Extender y profundizar la democracia en la Argentina, distribuir de modo más equitativo las oportunidades de incidir en la orientación de las políticas entre la ciudadanía, requiere de partidos políticos. Las organizaciones partidarias capaces de llevar adelante esta tarea deben satisfacer ciertas condiciones: contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Los partidos políticos pueden satisfacer estos requisitos solamente en la medida en que esto sea compatible con su tarea constitutiva y fundamental, condición de cualquier otro propósito, que es ganar votos. Las estrategias que los partidos desarrollan para obtener votos dependen de las decisiones que toman los individuos y facciones que los componen. Estas decisiones, orientadas por consideraciones ideológicas y otros propósitos mediatos, deben adecuarse a las reglas del juego político y dependen del resultado acumulado de episodios anteriores en el juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten. Este trabajo identificará cuáles de esas decisiones contribuyeron a la territorialización del sistema de partidos y a la persistente orfandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos. Ofrece un marco para interpretar bajo qué condiciones se toman esas decisiones y determinar qué distingue a los partidos en el modo de producirlas.

La motivación fundamental del análisis es la preocupación por las consecuencias políticas de la desnacionalización de la competencia electoral

entre los partidos y dentro de los partidos. Las instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación. Los partidos políticos compiten en el marco de esas instituciones y es de esperar entonces que en su conformación operen lógicas de reproducción de escala provincial con lógicas de coalición de escala nacional. La territorialización de la política electoral es una forma particular que puede adoptar la articulación de esas lógicas. Esta forma tiene algunas consecuencias negativas desde el punto de vista de la igualdad en el ejercicio de los derechos democráticos. En un sistema político territorializado, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita, la interpretación y el juicio de las políticas se dificulta y las desigualdades geográficas pueden hacerse más pronunciadas. Pensando en la necesidad de revertir estas tendencias, esperamos que la interpretación ofrecida contribuya a elaborar una agenda de reformas y a juzgar la pertinencia de las propuestas de reforma de la agenda pública ya existente.

Lo que sigue de esta exposición está ordenado del siguiente modo. El capítulo 2 presenta una serie de argumentos teóricos para guiar nuestro examen de la evolución de las organizaciones partidarias argentinas. Inspirados en teorías conocidas (Aldrich, 1995; Kitschelt, 1994; North, 1990; Panebianco, 1990), estos argumentos proponen interpretar a las organizaciones partidarias como estructuras de intercambios entre los miembros que ocupan distintas posiciones y controlan distintos tipos de recursos dentro de los partidos. El capítulo 3 aplica este esquema a las particularidades del contexto argentino. Entre ellas se destacarán los factores que facilitan y los que dificultan la integración partidaria interprovincial. El capítulo 4 ilustra el argumento teórico anterior. Analiza el armado y relata la evolución de las coaliciones nacionales de los partidos políticos entre 1995 y 2003. Concentra el relato en el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Frepaso y Acción por la República. De acuerdo con lo que ya indicamos, las arenas provinciales son clave para entender la lógica y los resultados de la integración de los partidos en la escala nacional. Las provincias son el centro de acumulación de poder en los partidos. Al igual que la estructura de la competencia electoral, las estrategias de acumulación partidaria varían entre las provincias. El capítulo 5 ofrece un análisis ilustrativo de esa variación. Este capítulo analiza el armado de coaliciones partidarias en la escala provincial comparando dos casos: la provincia de Buenos Aires y la de La Rioja. La discusión se concentra en los partidos más importantes de cada distrito: el Partido Justicialista y la

Unión Cívica Radical, en Buenos Aires; y el PJ en La Rioja. Se trata de dos provincias con algunas semejanzas sociales y políticas y notorios contrastes de escala e impacto sobre las dinámicas políticas y económicas nacionales. Esta comparación no agota la variedad que puede registrarse en el resto de los distritos, pero es suficiente para exponer los problemas centrales que enfrenta la articulación entre lógicas locales y lógicas nacionales en los partidos argentinos. Finalmente, el capítulo 6 formula recomendaciones de reforma, las fundamenta y las discute a la luz de las conclusiones de los capítulos anteriores.

2. Las lógicas de la coordinación partidaria: cooperación, competencia y coordinación entre niveles

Este capítulo expone argumentos teóricos para guiar el análisis de la organización interna de los partidos. Estos argumentos están fundados en teorías generales sobre las organizaciones partidarias y sobre la lógica de la interacción entre sus miembros. El propósito de la exposición no es juzgar la validez de estas teorías, sino explicar el significado de los conceptos que se utilizarán en los próximos capítulos para analizar el funcionamiento de los principales partidos políticos argentinos durante el período de referencia. Estos conceptos apuntan a elucidar un problema particular: el de la coordinación entre organizaciones y líderes partidarios que compiten en distintos territorios y por cargos de gobierno de distintos niveles.

Los partidos políticos son organizaciones complejas. Las tareas y la autoridad para decidir se distribuyen de modo asimétrico entre distintos miembros de la organización. La distribución de responsabilidades y de autoridad opera de modos distintos en el plano de la competencia electoral y en el plano del gobierno. Las actividades destinadas a obtener votos, ocupar cargos y participar de las decisiones gubernamentales se desarrollan en arenas de competencia local, en arenas provinciales y en la arena nacional. La supervivencia y el alcance de las metas organizacionales demandan que los partidos puedan adaptarse a las particularidades de estos distintos entornos y que los esfuerzos de adaptación no comprometan la integridad de la organización. Para ello, las sub-unidades partidarias deben disponer de cierta autonomía, pero también encontrar mecanismos que resguarden la unidad de la organización. La satisfacción simultánea de estos requisitos es un desafío exigente: la adaptabilidad a distintos entornos no siempre es compatible con el mantenimiento de la unidad partidaria. Las respuestas a estos desafíos varían entre los partidos y evolucionan a lo largo del tiempo. La exposición de este capítulo organizará

el análisis de esa variación y esa evolución que se presenta en los capítulos siguientes.

Los argumentos se exponen en el siguiente orden. En primer lugar, se destacan aspectos distintivos de la lógica de formación y sostenimiento de los partidos políticos como organizaciones. En particular, se argumenta que la integración entre las sub-unidades organizacionales puede producirse a través de dos mecanismos: la imposición centralizada y la coordinación descentralizada. De acuerdo con este argumento observamos que, bajo ciertas condiciones, los partidos políticos pueden ser descriptos como organizaciones unificadas. En otras circunstancias, en cambio, es más apropiado concebirlos simplemente como espacios donde actores parcialmente autónomos intercambian recursos y disputan poder. En segundo lugar, se analiza la naturaleza de los recursos con los que los partidos se forman y se sostienen en el tiempo. Estos recursos se distribuyen entre los miembros del partido como incentivos colectivos o incentivos selectivos (Panebianco, 1990) y dan lugar al establecimiento de vínculos programáticos o clientelares con distintos segmentos de votantes y colaboradores del partido (Kitschelt, 2000). Describimos las diferencias entre las estrategias que los partidos desarrollan para motivar la adhesión de los votantes y la de sus miembros. Como toda organización, los partidos políticos facilitan la cooperación entre sus integrantes. La cooperación ocurre a través de intercambios entre grupos partidarios. Analizamos las lógicas que guían dos tipos generales de intercambio: el intercambio “vertical” entre los líderes partidarios y las organizaciones de base del partido y el intercambio “horizontal” entre líderes y organizaciones de poder equivalente. Este análisis se expone en tercer lugar. A continuación describimos las lógicas de competencia dentro de los partidos. La interacción entre los miembros de las organizaciones partidarias no siempre tiene como meta la coordinación. Con suma frecuencia, los miembros de los partidos compiten entre sí. Dependiendo de cómo se la procese, la competencia intra-partidaria puede tener distintas consecuencias sobre la unidad de la organización. Describimos esas consecuencias. En quinto lugar analizamos los mecanismos destinados a resolver las dificultades que plantean tanto los intercambios como la competencia dentro de los partidos políticos. Algunos de estos mecanismos son definidos por la propia organización, otras dependen de regulaciones más generales, como el régimen electoral, y la división constitucional entre poderes y niveles de gobierno. Argumentamos que la naturaleza y la estabilidad de los resultados de las interacciones dentro de los partidos dependen del contenido

de estas reglas y de la eficacia en su aplicación. Concluimos la exposición de este capítulo enfatizando los factores que facilitan y los que dificultan la cooperación entre distintas organizaciones territoriales de los partidos. Los factores identificados organizan la caracterización del sistema político argentino desde el punto de vista de su incidencia sobre la integración partidaria que se presenta en el capítulo siguiente.

Los partidos políticos como organizaciones

Los partidos políticos son organizaciones. De acuerdo con una definición clásica, las organizaciones son asociaciones voluntarias que regulan las interacciones entre sus miembros y concentran la autoridad para supervisar y sancionar los resultados de esas interacciones en una clase especial de integrantes de la organización o “cuadro administrativo” (Weber, 1984 [1922], 41). Para entender la lógica de funcionamiento interno de los partidos destacamos dos particularidades que los distinguen de otros tipos de organización. Una tiene que ver con su carácter de asociaciones voluntarias. La otra deriva de su carácter de asociaciones reguladas y sometidas a un esquema de supervisión y sanción.

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias en un sentido particular. Para el común de las personas, la actividad político-partidaria es completamente evitable. Para aclarar el significado de esta afirmación comparemos los partidos políticos con otro tipo de organización, por ejemplo, las empresas. Las empresas también son asociaciones voluntarias. Algunas personas pueden elegir entre formar una empresa propia o incorporarse a una de las ya existentes cuando deciden emprender alguna actividad económica. Dadas las relaciones de producción e intercambio típicas de las sociedades contemporáneas, son muy pocas las personas que pueden elegir no trabajar o que, cuando eligen trabajar, deciden cómo y dónde hacerlo. Es mucho más frecuente que las empresas elijan a sus miembros antes que lo inverso. Mientras pocos pueden elegir no trabajar, todos pueden elegir no hacer política. Los que eligen hacer política pueden no practicarla a través de los partidos. Es perfectamente posible vivir sin participar activamente de la política (aunque, según un argumento clásico, sólo en la actividad política podemos desplegar nuestras capacidades distintivas como seres humanos: esto es, vivir *bien*) y también es posible hacer política fuera de los partidos: en los grupos de interés, en las organizaciones de la sociedad civil, en las asociaciones profesionales o a través de la prensa.

Puesto que los partidos políticos son asociaciones voluntarias en un sentido fuerte, deben, entonces, ofrecer motivos fuertes para que nuevos miembros se incorporen a la organización. La oportunidad de ejercer el poder estatal es un motivo fuerte. Pero solamente algunos partidos pueden ofrecer alguna perspectiva de llegar a cargos de gobierno y ese ofrecimiento puede extenderse solamente a algunos miembros de la organización. Vemos así que la naturaleza voluntaria de la actividad político-electoral plantea dos problemas básicos a las organizaciones partidarias: motivar la cooperación y distribuir los beneficios de la cooperación entre sus miembros.

Ahora bien, ¿por qué una persona que tiene aspiraciones políticas preferiría someterse de modo continuo a las reglas de una organización antes que obtener lo que necesita para ser electa a través de intercambios con gente con la que no la une ningún vínculo duradero? Las más influyentes entre las teorías de la organización partidaria formuladas en el lenguaje de la acción racional ofrecen dos respuestas simples para esta pregunta: los partidos políticos facilitan la resolución de los problemas de acción colectiva y agregan las preferencias de las personas que desean competir por cargos de gobierno (Aldrich, 1995).

El problema de acción colectiva consiste en lo siguiente: para competir con posibilidades en una elección general hace falta destacarse respecto del resto de los candidatos u organizaciones participantes (Manin, 1997). Para destacarse hace falta realizar esfuerzos de comunicación importantes. Esos esfuerzos demandan cuantiosas inversiones de dinero y tiempo. La magnitud de estas inversiones supera la capacidad financiera de cualquier individuo (aunque ocasionalmente algunas personas deciden invertir parte de sus fortunas personales en intentos de ingreso a la arena electoral). Adicionalmente, la reunión de recursos útiles para la movilización electoral en un fondo común permite explotar algunas ventajas asociadas con el tamaño de las organizaciones. Algunas de estas ventajas de la escala son indivisibles. Esto es, son atributos de la organización, irreductibles a los individuos o unidades menores que la componen. La producción de estos bienes indivisibles plantea un problema de acción colectiva: ¿cómo inducir la cooperación en la producción de un bien cuando no puede excluirse a nadie de su disfrute una vez que el bien ha sido producido?

La frecuencia de interacción es uno de los mecanismos a través de los cuales pueden resolverse los problemas de acción colectiva. El orden de una organización permite, entre otras cosas, sostener en el tiempo las interacciones entre sus miembros. Hipotéticamente, las personas que

pueden obtener recursos útiles para la movilización electoral podrían elegir entre ponerse de acuerdo antes de una elección o conformar una estructura de cooperación continuada. Si eligen esta segunda opción, pueden resolver con más facilidad el problema de acción colectiva. Este es el primer motivo por el que alguien con vocación política decidiría incorporarse a un partido en lugar de comprar recursos políticos a proveedores independientes antes de cada elección. Este es también el motivo por el cual alguna forma partidaria de cooperación es el resultado organizacional más probable de la celebración continuada de elecciones.

Como hemos dicho, acceder a cargos a través de elecciones es una meta constitutiva de los partidos políticos, pero no puede ser la única meta. Aún cuando la motivación fundamental de quienes compiten dentro de los partidos sea simplemente acceder al poder, el dinero o el reconocimiento social asociado con las posiciones de gobierno, para mantenerse en esas posiciones hay que tomar decisiones de gobierno. En los sistemas representativos, la autoridad para participar de las decisiones de gobierno está distribuida entre distintos cargos que ocupan individuos (bancas en las cámaras legislativas, carteras en los gabinetes, o puestos en los gobiernos sub-nacionales, entre otras). Los gobiernos deciden sobre distintos asuntos y los individuos que componen los gobiernos pueden tener distintas posiciones respecto de cada uno de ellos. Cuando muchas personas tienen equivalente capacidad de decidir sobre diversos temas, las decisiones pueden ser inestables (Riker, 1982). La inestabilidad de las decisiones se reduce si los órdenes de preferencia individuales se agregan en órdenes de preferencia sostenidos por un actor colectivo y si ese actor colectivo es capaz de asegurar que el comportamiento de sus miembros individuales respete el orden grupal. Los partidos políticos contribuyen a agregar preferencias adoptando compromisos para sostener ciertas posiciones respecto de un conjunto de temas. Estos compromisos son los programas de gobierno. Los mecanismos de disciplinamiento partidario apuntan a que los miembros de los partidos cumplan con lo establecido en el programa.

Como afirma Kitschelt (2000, 848): “los partidos invierten en procedimientos intrapartidarios de resolución de conflictos entre diversos esquemas de preferencias basados en la deliberación, la persuasión, el adoctrinamiento, la coerción y la negociación”.⁴ Puesto que las personas con vocación política, independientemente de su motivación fundamen-

⁴ En inglés en el original. Traducción del autor.

tal, deberían estar interesadas en poder tomar decisiones estables en caso en que accedan al gobierno, preferirían ingresar a una organización antes que cooperar intermitentemente con individuos independientes. Destacamos, sin embargo, que mientras la resolución de problemas de acción colectiva es una condición necesaria de la movilización electoral exitosa, los partidos políticos pueden sobrevivir aún cuando no tengan coherencia programática. Esto no quiere decir que la agregación de preferencias sea un problema evitable. La toma de decisiones de gobierno requiere que exista siempre algún mecanismo de agregación de preferencias. Subrayamos, simplemente, que en algunos casos estos problemas pueden resolverse a través de mecanismos no partidarios. Como observaremos en el próximo capítulo, los miembros de las bancadas legislativas de los partidos argentinos tienden a votar disciplinadamente. Sin embargo, esta coincidencia en el comportamiento no refleja una coherencia programática derivada de compartir un espacio político común, sino que es promovida desde los ejecutivos (nacional o provinciales) y por las autoridades de los bloques y las cámaras. Los titulares de los ejecutivos y las autoridades legislativas también son miembros de los partidos. Pero la fuente de su ascendiente sobre los legisladores son los recursos que controlan desde sus posiciones de gobierno, no los recursos que controlan los partidos como organizaciones extra-gubernamentales.

La cooperación en la movilización electoral y la agregación de preferencias individuales en programas colectivos son más sencillas entre los miembros de una organización; esto es, entre individuos sujetos a un orden de reglas y un esquema de supervisión y sanción. Este argumento ilumina algunos atributos importantes de los partidos políticos, pero tiene un sesgo funcionalista que puede llevarnos a conclusiones equivocadas.

En primer lugar, el argumento no debe interpretarse como una teoría general sobre el origen de los partidos políticos. Los partidos nunca surgen como el resultado de las decisiones de individuos que, en igualdad de condiciones, simplemente encuentran más eficiente constituir una organización y someterse a sus reglas. En el origen de los partidos políticos las decisiones de algunos individuos ya dotados de alguna forma de influencia política (puestos de gobierno, notoriedad pública, capacidad de movilización generada a través de otras organizaciones) tienen mucha más incidencia que las de sus seguidores y socios menores. Los partidos son órdenes jerárquicos desde el primer momento.

En segundo lugar, cuando una persona ingresa en la actividad política, no se encuentra con un campo de emprendedores políticos individua-

les y autónomos, sino con un conjunto de organizaciones que tienen cierta estructura. Al ingresar en la competencia política una persona no elige si constituir una organización, sino a *cuál* organización incorporarse. Las consideraciones de eficiencia seguramente tienen un lugar secundario en esta elección respecto de las de afinidad ideológica, identidad u otras semejantes. En general, las personas con vocación política no se incorporan simplemente al partido que tiene más posibilidades de obtener votos, sino al partido que mejor refleja sus preferencias dentro del conjunto de partidos con buenas chances electorales.

Finalmente, los partidos políticos son estructuras de mando, sistemas de toma de decisiones obligatorias para los miembros de la organización. Sirven tanto para organizar la cooperación como para sistematizar la obediencia. Para ilustrar esta afirmación, consideremos que los dos grandes partidos argentinos se consolidaron como organizaciones nacionales desde el Estado y sirvieron más para estructurar el apoyo a movimientos políticos triunfantes que para facilitar el acceso al sistema político de grupos anteriormente excluidos.

A pesar de estos potenciales equívocos, el argumento anterior nos permite entender por qué la participación política entraña una renuncia de autonomía a favor de la organización; por qué los partidos políticos son siempre, en alguna medida, organizaciones. Su carácter de asociaciones voluntarias para llevar adelante una actividad prescindible plantea a estas organizaciones el desafío de motivar la adhesión de sus miembros y dividir los beneficios resultantes de la cooperación política entre ellos.

A continuación veremos que la renuncia de autonomía no siempre se hace en beneficio del partido concebido como una unidad, sino en beneficio de sub-organizaciones partidarias. Observados desde esta perspectiva, los partidos políticos aparecen más como espacios de coordinación y competencia entre organizaciones que como asociaciones sometidas a un orden común.

Coordinación, competencia y la integridad organizacional de los partidos políticos

Tal como explicamos, un individuo con vocación política se incorporaría a una organización en la medida en que ella le permitiera acceder a recursos útiles para la movilización política y le ofreciera un espacio para elaborar un plan de acción conjunta con otros individuos. Las explicaciones presentadas en la sección anterior suponen que esa organización es,

siempre, el partido. “El partido” designa aquí a tres cosas distintas: a) una organización identificada con un nombre y una serie de significados históricos, ideológicos, identitarios y programáticos asociados con él; b) un mecanismo de resolución de problemas de cooperación; y c) un espacio de agregación de preferencias. El partido que lleva el nombre, el mecanismo de cooperación y el espacio de agregación de preferencias no siempre designan al mismo fenómeno. En general, el nombre del partido cubre un espacio amplio en el que participan organizaciones que son parcialmente autónomas, en la medida en que son capaces de generar por sí solas los recursos necesarios para la actividad política, y mutuamente dependientes, en la medida en que esa capacidad de generación recursos explota la existencia del partido como espacio común de interacción.

Si el argumento anterior es correcto, los individuos prestarán obediencia y resignarán autonomía, a favor de la unidad organizacional que favorezca la cooperación y facilite los acuerdos. La cooperación con otras unidades, que pueden existir dentro del mismo espacio partidario, no resultará entonces de mecanismos de mando y obediencia, sino de la coincidencia de estrategias definidas de modo autónomo.

La unidad de acción en las organizaciones partidarias puede así resultar de dos mecanismos distintos: la obediencia a órdenes centralizadas y la coordinación descentralizada entre unidades autónomas. En este segundo caso, puesto que quienes interactúan son independientes, las relaciones entre las sub-organizaciones dentro de los partidos se parecen a las relaciones entre los partidos. Se parecen, pero no son idénticas. Compartir un espacio partidario común presenta ciertas ventajas que, en general, están ausentes en las relaciones inter-partidarias.

La primera ventaja consiste en la posibilidad de reducir los márgenes de incertidumbre característicos de la coordinación entre unidades de organizaciones complejas. En la medida que distintos miembros del partido se benefician de algún modo del éxito de la organización concebida como un espacio común, sus órdenes de preferencias no son completamente opuestos. La vida interna partidaria requiere coordinar las estrategias de distintas unidades organizacionales. Esa coordinación plantea problemas a los actores intra-partidarios: el alcance de sus objetivos depende de lo que hagan otros actores dentro de la organización y la anticipación de la acción de otros actores está siempre sujeta a un margen de incertidumbre. La pertenencia común permite presumir que todas las estrategias tratarán de no comprometer el éxito de la organización como un todo. Esta presunción reduce los márgenes de incertidumbre y es más

verosímil en la competencia dentro de los partidos que en la que se da entre distintos partidos.

La segunda ventaja consiste en la capacidad (por supuesto, variable) de resolver las tensiones derivadas de la competencia política. Aún cuando distintas facciones de un mismo partido compitan entre sí, hay motivos más fuertes para compensar a los perdedores cuando con ellos se comparte un espacio político. Por este mismo motivo, las promesas de compensación son más creíbles dentro de un partido que entre miembros de distintos partidos. La posibilidad de compensación reduce los costos de las derrotas políticas y, bajo condiciones que analizaremos más adelante, estimula la cooperación de los perdedores.

En síntesis, bajo ciertas condiciones es más adecuado concebir los partidos como espacios de interacción entre actores autónomos, no como organizaciones unificadas. No obstante, la autonomía de las sub-organizaciones partidarias no es completa. La magnitud de esta autonomía depende del beneficio que cada sub-organización pueda extraer del éxito del partido concebido como un todo. Si las sub-organizaciones partidarias no pueden extraer ningún beneficio del éxito global del partido, la competencia intra-partidaria será muy semejante a la competencia intra-partidaria. En este caso, el partido pasa a tener una existencia meramente nominal; pasa a ser solamente una convención para designar unidades independientes que no tienen ningún lazo organizacional sustantivo.

Hemos dicho que lo que sostiene una organización y lo que motiva la obediencia de sus miembros es su capacidad de resolver problemas de acción colectiva y problemas de agregación de preferencias. Estos problemas se presentan en distintas arenas en las que intervienen los partidos, en distintos niveles territoriales de competencia política y se resuelven a través de distintos mecanismos. Así, cuando decimos “sub-organizaciones partidarias” podemos referirnos a distintas cosas; por ejemplo, una facción que se presenta en una elección interna es una sub-organización y también puede serlo un bloque de legisladores. Un mismo individuo puede ocupar distintos roles dentro del partido. En algunos de esos roles, ese individuo puede estar subordinado a lógicas de imposición central. En otros casos, puede actuar autónomamente o como miembro de un grupo independiente. En estos casos, la coordinación con otros individuos y grupos será descentralizada. Como ocurre en todas las organizaciones complejas, puede clasificarse a los individuos y grupos componentes de los partidos políticos de acuerdo con distintos criterios. Un partido político no es solamente una colección de sub-organizaciones, sino un con-

junto de conjuntos definidos de acuerdo con distintos criterios. En su definición más abstracta, un partido político es, entonces, una red de relaciones e interacciones entre individuos cruzada por lógicas organizacionales de imposición centralizada y lógicas de interacción estratégica entre unidades autónomas. La integración partidaria es el resultado de la articulación compleja entre estas lógicas. Previsiblemente, varía a lo largo del tiempo y, en cada momento, entre organización y organización. En lo que sigue presentamos algunas herramientas para analizar esa variación.

Bienes colectivos y bienes selectivos en la organización de las actividades partidarias

Como indicamos previamente, los partidos políticos son asociaciones voluntarias en un sentido fuerte. Para formarse y sostenerse en el tiempo necesitan motivar la adhesión de individuos. Esa motivación se produce a través de la producción de beneficios colectivos y la distribución de beneficios selectivos (Panebianco, 1990). Son beneficios *colectivos* aquellos de cuyo disfrute no puede excluirse a nadie una vez que han sido producidos. Son beneficios *selectivos* aquellos que pueden asignarse a grupos particulares de individuos. En un sentido general, todos los beneficios que producen y distribuyen los partidos son selectivos. Por ejemplo, algunas de las políticas que llevan adelante los miembros del partido en el gobierno afectan a toda la población por igual, pero satisfacen a algunos segmentos más que a otros. Lo mismo puede decirse del sentimiento de identidad y solidaridad que vincula a los miembros y adherentes de los partidos. Sin embargo, es apropiado mantener la distinción entre bienes indivisibles, como las políticas generales y la identidad partidaria, por un lado, y por otro, bienes divisibles, como los subsidios, el empleo público y la oportunidad de competir por cargos de gobierno. Llamamos *colectivos* a los bienes del primer tipo y *selectivos* a los del segundo.

Distintas personas se vinculan con los partidos políticos de distintos modos y por diferentes motivos. Los partidos distribuyen combinaciones distintas de beneficios colectivos y selectivos entre distintas clases de personas. Para los fines de este análisis general, distinguiremos entre las motivaciones de los votantes del partido y las de los miembros del partido.⁵

⁵ Entendemos por "miembros" de un partido a las personas que en un determinado momento colaboran con las actividades y están sujetas a la regulación de la organización o de

La adhesión de los votantes puede estimularse a través de la producción de beneficios colectivos, como la consistencia en la orientación ideológica de las políticas; la comunidad de identificación con los valores que el partido defiende; o bienes públicos de orden más general, como la seguridad pública o el crecimiento económico atribuibles a las decisiones que toman los miembros del partido en el gobierno. Puesto que la realidad social no es transparente y la estimación de los resultados posibles de las políticas es dificultosa, los votantes también pueden valorar las interpretaciones de la realidad social que producen los partidos y las explicaciones con las que fundamentan sus programas de gobierno. Estos diagnósticos y estas propuestas también son bienes colectivos que los votantes valoran.

El apoyo de los votantes puede inducirse también a través de la distribución de beneficios selectivos. Entre estos últimos se destacan las políticas destinadas a beneficiar o proteger sistemáticamente a segmentos del electorado o sectores de la economía, la distribución de subsidios directos a individuos o familias, la reducción de los costos de acceso a servicios públicos, como la salud o la educación y el empleo en el sector público.

Los partidos producen y distribuyen entre sus miembros bienes colectivos de naturaleza semejante a los que motivan la adhesión de los votantes. Pero, naturalmente, el compromiso de colaborar y someterse al orden organizacional del partido es mucho más intenso que el de simplemente votar por el partido. De este modo, es posible que las demandas de satisfacción ideológica y comunidad identitaria de los miembros del partido sean más exigentes que las de los votantes y tengan distinto contenido. Apoyados en distinciones como la anterior, algunos estudios entienden la definición de las estrategias partidarias como el producto de una dialéctica de autonomía y dependencia recíproca entre líderes y militantes partidarios.⁶ En enfoques de este tipo, líderes y militantes siguen un libreto común: los primeros tratan de sortear las restricciones ideológicas de la organización para adaptarse a las demandas cambiantes de los electorados independientes, los segundos tratan de restringir las desviaciones

alguna de las sub-unidades que la componen. Los proveedores de servicios para el partido que no están sujetos a su regulación no son miembros del partido de acuerdo con esta definición. Tampoco lo son quienes están formalmente afiliados, pero no desempeñan actividades para la organización. Según la definición propuesta, miembro es quién trabaja para el partido del modo en que el partido lo indica.

⁶ Kitschelt (1994) realiza un interesante esfuerzo por ir más allá de las habituales interpretaciones reduccionistas de esta dialéctica.

pragmáticas y defender la doctrina y la historia partidarias. La verosimilitud general de este libreto y este reparto de personajes son cuestionables. Los líderes partidarios no siempre persiguen la maximización de votos con tanta determinación, y los militantes no siempre son los mejores guardianes de la ortodoxia. No obstante, es cierto que, con frecuencia, las estrategias electorales que definen los líderes partidarios no satisfacen plenamente las preferencias del resto de los miembros del partido. El aplazamiento de las metas de los miembros del partido suele entonces compensarse a través de la distribución de bienes selectivos. Los más importantes de estos bienes son la posibilidad de competir por cargos públicos y el acceso potencial a los recursos financieros, el dinero, el poder y el reconocimiento social asociados con esos cargos.

En la práctica, la distinción entre votantes y miembros del partido es menos categórica que lo que sugiere el análisis anterior. Probablemente, los criterios más generales para definir la relación de distintos individuos respecto de las organizaciones partidarias sean el valor que le asignan a cada tipo de bien y la probabilidad de que se los recompense cuando el partido no produzca el bien que valoran. Los miembros del partido valoran más intensamente todos los bienes que produce el partido, asignan mayor valor a los bienes selectivos cuanto más tiempo dedican a la actividad partidaria y pueden ser recompensados más fácilmente que el resto de los votantes. Esta observación justifica que sostengamos la distinción anterior, con la advertencia de que no siempre es tan categórica en la práctica.

Los intercambios y la unidad partidaria

La supervivencia de las organizaciones partidarias depende de la producción de beneficios colectivos y selectivos y de algún esquema que permita satisfacer simultáneamente a sus miembros y a sus votantes. La producción y la distribución de estos bienes es una actividad cooperativa compleja que requiere alguna forma de división de tareas y de asignación de espacios de autoridad entre los individuos y los grupos que ocupan distintas posiciones. Los beneficios de esta cooperación se distribuyen asimétricamente entre unidades organizacionales definidas de acuerdo con distintos criterios y dotadas de distintos volumen de recursos y capacidad de acción colectiva. Proponemos un esquema para analizar los intercambios que tienen lugar dentro de los partidos acorde con esta asimetría. Consideramos, en primer lugar, los intercambios “verticales” entre

los líderes partidarios y las organizaciones de base⁷ del partido y, en segundo lugar, los intercambios “horizontales” entre líderes partidarios del mismo nivel.

¿En qué consisten los intercambios entre los líderes partidarios y las organizaciones de base? Para responder a esta pregunta debemos prestar atención a los recursos que controlan los líderes, los que controlan las organizaciones de base y a las motivaciones que cada uno tendría para dar algo a cambio de los recursos del otro. Acceden a posiciones de liderazgo en los partidos quienes tienen notoriedad pública, capacidad de recaudar dinero, posibilidad de elaborar diagnósticos de la realidad social y capacidad para incidir en la selección de candidatos u ocupantes de cargos en la estructura formal de conducción del partido.⁸ Las organizaciones de base tienen contacto directo con los votantes, cultivan la confianza personal de miembros de segmentos claves del electorado (Gibson, 1996) y ponen en marcha mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a los lugares de votación y supervisar el resultado de los escrutinios.

Los líderes necesitan de las organizaciones de base para movilizar e inducir a los votantes en su favor y para verificar que los recuentos de votos no los perjudiquen. Estos recursos son especialmente valiosos en las elecciones internas de los partidos, pero también son útiles en las elecciones generales. Las organizaciones de base necesitan de los líderes, porque pueden desarrollar su trabajo con más eficacia cuando los votantes conocen y tienen una opinión positiva de los líderes para los que trabajan y cuando estos líderes formulan propuestas que son en algún sentido convincentes o atractivas. Los recursos financieros y la capacidad de decisión de los líderes permiten recompensar monetariamente el trabajo de los miembros de las organizaciones de base, promover el acceso de alguno de estos miembros a candidaturas o puestos de conducción partidaria y sostener redes clientelares de distribución de favores y subsidios entre los allegados a las organizaciones de base. Como veremos más

⁷ “Organizaciones de base” refiere a los grupos de personas que desempeñan actividades de movilización electoral y contacto directo con la población. Pueden definirse territorialmente o no. Como veremos, en los grandes partidos argentinos las organizaciones “de base” se constituyen en espacios geográficos acotados. Este no es el caso en los partidos de más jóvenes y de menor volumen electoral. En todos los casos, los grupos que entran en contacto directo con la ciudadanía están subordinados a los líderes partidarios. La expresión “de base” refiere a esta subordinación.

⁸ Esta enumeración coincide con los “recursos clave para el control de zonas de incertidumbre” propuestos por Panebianco (1990, 33-36) y recogidos por Mulé (2004, 44).

adelante, los resultados y la continuidad de estos intercambios dependen de los mecanismos formales e informales que estructuran la relación entre líderes y organizaciones de base en distintos partidos. Al analizar los partidos argentinos explicaremos por qué, en algunos casos, la coordinación entre líderes y organizaciones de base obedece a una lógica de imposición central y, en otros, resulta de la coordinación estratégica entre líderes y organizaciones parcialmente autónomos. Independientemente de la naturaleza del mecanismo de coordinación que esté operando, el intercambio entre líderes y organizaciones de base favorece a los primeros y es marcadamente asimétrico.

¿En qué consisten los intercambios “horizontales” entre líderes partidarios? Los líderes controlan los recursos enumerados anteriormente. Entre esos recursos cabe ahora incluir la capacidad de movilizar a organizaciones de base en su favor. La motivación para intercambiar resulta de la necesidad de inducir la cooperación de otros líderes. Esta cooperación puede orientarse hacia adentro o hacia afuera del partido. Hacia adentro, la meta fundamental es reducir la probabilidad de que dirigentes de menor rango desafíen la autoridad de los líderes. El mantenimiento del esquema de reglas formales o informales existentes es clave para sostener la disciplina del resto de los miembros del partido. En este caso el intercambio consiste en el apoyo mutuo cuando se trata de decidir sobre las reglas de juego internas o castigar los desafíos a las posiciones de liderazgo. Hacia afuera, el propósito es mejorar las chances electorales del partido en las elecciones generales y facilitar la coordinación entre los miembros del partido que llegan a posiciones de gobierno.

Aunque los llamamos “horizontales,” estos intercambios pueden darse entre líderes que compiten por cargos en distintos niveles de gobierno. Las coaliciones entre aspirantes a la Presidencia y líderes de organizaciones partidarias provinciales o las coaliciones entre organizaciones locales y líderes que compiten por la Gobernación en las provincias son ejemplos de este tipo de intercambios. Lo que los hace “horizontales” es que quienes participan de estos intercambios disponen de autonomía para elaborar sus estrategias.

En este tipo de intercambios, los líderes que controlan organizaciones territoriales movilizan sus maquinarias electorales a favor del líder que aspira a un cargo de mayor escala. A cambio de ello, reciben posiciones para sus allegados en cargos de gobierno y recursos de variado tipo para reproducir el control sobre sus organizaciones. Además, sus socios circunstanciales se abstienen de apoyar a dirigentes que desafíen su auto-

ridad. Puesto que los líderes partidarios son autónomos, estos intercambios, cuando se llevan a cabo exitosamente, no resultan de lógicas de imposición centralizada, sino de la coincidencia estratégica entre decisiones independientes. En este sentido, pueden ser más dificultosos y tener menor continuidad que los que se producen entre los líderes y las organizaciones de base.⁹

Tres razones dificultan la sustentabilidad de los intercambios horizontales en los partidos políticos. En primer lugar, es difícil verificar si cada parte cumplió con lo prometido. Por ejemplo, la intensidad del esfuerzo de movilización de los líderes territoriales sólo puede inferirse del resultado de las elecciones. Pero los resultados electorales son una medida muy imprecisa de esos esfuerzos de movilización: los votos pueden ir a otra lista a pesar de que se haya trabajado mucho en la campaña. Aún cuando la cosecha electoral coincide con las expectativas, es difícil determinar si el mérito corresponde a la movilización de las organizaciones que controlan los líderes territoriales o a la valoración positiva de los atributos de los candidatos que compiten por cargos de mayor escala. La verificación de los resultados de los intercambios horizontales es más difícil en las elecciones generales que en las internas y, dentro de las generales, cuando las elecciones para cargos de distinta escala se realizan en el mismo comicio.

La segunda razón está relacionada con la anterior. Los sistemas de valoración de los recursos electorales son complejos e inestables. Aún cuando un buen resultado electoral pudiera atribuirse indudablemente a la colaboración de la organización territorial, existen dos modos de evaluarlos: su peso dentro de la cosecha total del partido en la escala siguiente y su proporción sobre el total de los votos en el territorio. Para comprender este argumento, consideremos el siguiente ejemplo: el candidato presidencial de un partido obtiene la mayor proporción de votos en dos provincias. En una de ellas gana por mucha diferencia, pero la cantidad total de votantes en la provincia es pequeña. En la otra provincia la cantidad total de votantes es grande, pero el candidato se impone por un margen estrecho. ¿Cómo repercuten estos resultados sobre la posición de los líderes de esas provincias dentro de la arquitectura nacional del partido?

⁹ En algunos casos, los líderes partidarios representan a facciones, tendencias, organizaciones territoriales u otras unidades organizacionales de menor escala. "Representan" quiere decir que toman en cuenta los intereses de los miembros individuales de esas unidades para definir sus estrategias. El análisis anterior puede sugerir que los protagonistas de la coordinación partidaria son actores individuales. Puede también tratarse de actores colectivos.

¿Queda en mejor posición el líder de la provincia grande, porque contribuye significativamente al total nacional aunque el partido gane en la provincia por muy pocos votos? ¿O la ventaja corresponde al líder de la provincia pequeña, cuyo aporte al total nacional es menos significativo, pero cuyo control sobre el electorado provincial más cómodo? Considerando que a partir de 1995 los Presidentes se eligieron en un distrito único de escala nacional, nos inclinaremos por la primera alternativa. Sin embargo, esta interpretación no es unánime dentro de los partidos.

No hay unanimidad de interpretación, porque las recompensas y las cargas entre los líderes partidarios se reparten de distinto modo de acuerdo con la unidad de cuenta que se use. La relación entre unidades de cuenta del poder político es semejante a las relaciones de precios en la economía, pero es más inestable porque no existe un “soberano” que acuñe una “moneda” que todos los agentes reconozcan como equivalente general. Las reglas internas formales de los partidos pueden estabilizar los sistemas de recompensa. Si la aplicación de estas reglas es irregular, el problema de estabilidad subsiste. Cuando el sistema de valoración es inestable, siempre existe la posibilidad de que alguien estime que no ha sido recompensado en proporción a su contribución. Así, el sostenimiento de esquemas de intercambio en nuevas vueltas del juego se hace más difícil.¹⁰

Finalmente, cuando alguno de los miembros de estas coaliciones horizontales aspira a volver a competir por su cargo en el próximo turno o a seguir ejerciendo autoridad en el partido, aunque no compita por cargos, la colaboración de sus pares puede ser un presente griego: alegría por el triunfo electoral de hoy, pero preocupación por la amenaza de desafío para mañana. De este modo, la realización exitosa de los intercambios en un momento puede incrementar las tensiones competitivas dentro del partido en etapas siguientes del juego.

La relación entre los miembros de los partidos políticos, como ocurre en todas las organizaciones, es de mutua dependencia. Esta dependencia recíproca da lugar a intercambios entre actores partidarios que controlan distintos tipos de recursos. Los intercambios son “verticales” cuando se dan entre líderes que controlan recursos de mayor valor político y organizaciones territoriales que establecen vínculos directos con el electorado.

¹⁰ La verificación de los resultados y la claridad en la definición de los derechos de propiedad son dos de los tres tipos de *costos de transacción* políticos identificados por Douglass North (1990). Este análisis se inspira en el propuesto por el autor.

El control sistemático y sostenido en el tiempo sobre esas organizaciones permite a los líderes partidarios entrar en intercambios “horizontales” con otros líderes. Tanto los intercambios “verticales” como los “horizontales” están sujetos a tensiones. Estas tensiones derivan de la dificultad que entraña la verificación de los resultados de los intercambios, de la coexistencia de distintos sistemas de valoración de recursos y del hecho de que la cooperación efectiva presente puede entrañar una amenaza competitiva futura. La unidad partidaria puede sostenerse en la medida en que se desarrollen acuerdos que permitan aliviar estas tensiones. Estos acuerdos pueden ser más bien circunstanciales o expresarse en sistemas de reglas de mayor alcance y aplicación continua. Cuanto más amplios y más estables sean estos acuerdos, más sencillo será sostener la unidad partidaria. De todos modos, a diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones, la competencia entre los individuos y sub-organizaciones que componen los partidos presenta desafíos particulares al sostenimiento de la cooperación. A continuación analizaremos esos desafíos.

El precio de la derrota: competencia e integridad intra-partidarias

Como hemos dicho, un análisis completo de la vida interna de los partidos debe dar cuenta de su dimensión competitiva. El principal aliciente que los partidos políticos pueden ofrecer a sus miembros es la posibilidad de acceder a cargos de gobierno a través de elecciones. Los cargos electivos tienen un número fijo y siempre hay más aspirantes que cargos para repartir. En otras palabras, el principal aliciente que pueden ofrecer los partidos es un recurso escaso. El acceso a las candidaturas es, entonces, objeto de competencia intensa.

Mientras dos personas compiten por una misma posición no intercambian nada. Sin embargo, la competencia intra-partidaria no es puramente conflictiva. Tiene atributos que la emparentan con los problemas de intercambio. Quienes compiten dentro del partido intercambian la disposición a seguir colaborando entre sí una vez que la competencia ha concluido. Cuando son efectivos, los intercambios producen un resultado mejor que la situación previa para todas las partes: todos dan algo que desean o necesitan menos a cambio de algo que desean o necesitan más. La mejora puede beneficiar a alguna de las partes en mayor proporción que a las otras, pero lo decisivo es que el intercambio no represente un perjuicio para ninguna. Cuando alguna de las partes cede a la tentación de conser-

var lo propio y obtener lo ajeno, los intercambios fallan. El problema de intercambio consiste en evitar que alguien ceda a esta tentación.

¿Qué problemas plantea la competencia intra-partidaria para la supervivencia y la unidad de los partidos políticos? Proponemos un modelo sencillo de interacción estratégica para responder a esta pregunta. En este modelo hay dos jugadores: “Ganador” (G) representa al individuo o grupo que se impuso en una compulsa interna de autoridades partidarias o candidatos para cargos electivos; “Perdedor” (P) es el individuo o grupo derrotado en esa compulsa. G puede elegir entre dos estrategias: “compensar” o “no compensar.” La forma particular de la compensación puede ser variada: por ejemplo, pueden ofrecerse espacios en los órganos de conducción, en las listas de candidatos del partido, nombramientos en la burocracia pública o recursos útiles para la actividad política de P. Este puede elegir entre “colaborar” y “no colaborar.” Nuevamente, la colaboración puede tener diversas formas: movilizar su maquinaria electoral en las elecciones generales, defender el programa de G en el debate público y, en general, hacerle más sencilla la vida a G dentro del partido. Cada jugador define sus estrategias de acuerdo con lo que estima que hará el otro jugador y según el beneficio que le reporte el resultado de cada estrategia del oponente. Los jugadores conocen el valor que cada uno le asigna a cada resultado posible del juego. Los jugadores deben decidir su estrategia sin saber lo que ha hecho el otro jugador.¹¹ Para este análisis preliminar, consideraremos que el juego se juega una sola vez.

¹¹ En términos técnicos: hay información completa pero imperfecta. Los resultados sustantivos del análisis serían semejantes si hubiera información perfecta, esto es, si cada jugador elaborara su estrategia conociendo el resultado de las etapas previas del juego. En varias situaciones reales, es posible que las jugadas no sean simultáneas. Este modelo asume información imperfecta para capturar la incertidumbre característica de la interacción entre actores partidarios autónomos.

Tabla 2.1. Modelo simple de intercambio intra-partidario

Las celdas en la Tabla 2.1 representan los cuatro resultados posibles del juego. Los pares de cada celda representan la utilidad (el “beneficio”) que cada resultado tiene para cada jugador. Las expresiones de la izquierda de cada par representan la utilidad de cada resultado para G; de la derecha, la utilidad para P. La utilidad de cada jugador tiene cuatro componentes. Uno de esos componentes es independiente del juego y deriva del resultado de la interna partidaria previa. Este componente tiene un valor de 3 para G y de 1 para P. El componente x representa el valor de la compensación que puede ofrecer G. El componente y representa el valor de la colaboración que puede prestar P. Asumimos que $x \neq 0$ e $y \neq 0$;

Ganador	Perdedor	esto es, tanto compensar, como colaborar tienen un costo y reportan un beneficio. El componente u representa el valor político de tener un partido unido y desarrollar una acción partidaria coordinada. Sólo aparece cuando P decide colaborar y siempre tiene signo positivo, porque la unidad partidaria también beneficia a P.
Compensar	Colaborar	No colaborar
No compensar	Este modelo tiene dos equilibrios posibles con estrategias puras. ¹² El equilibrio al que se arriba depende de la relación entre los valores y y u . Si $u \geq y$, P “colabora” y G “no compensa”. ¹³ Este es el primer equilibrio. Que $u \geq y$, quiere decir que la unidad partidaria más que compensa el esfuerzo de movilización que hace P a pesar de haber perdido la compulsa interna y a pesar de que G no ofrece ninguna compensación adicional. Esto puede ocurrir por varios motivos: por ejemplo, porque P espera que el esfuerzo partidario coordinado aumente sus posibilidades inmediatas de acceder a recursos o cargos en la administración pública (aunque sea marginalmente), o porque espera que el participar de un partido victorio-	

¹² Los equilibrios son resultados a los que se arriba cuando los jugadores adoptan la estrategia que les reporta el mayor beneficio posible dada la estrategia del otro jugador.

¹³ Porque $1+x-y+u > 1+x$ y $1-y+u > 1$. “Colaborar” es la estrategia dominante para P. G no compensa porque $3+y+u > 3-x+y+u$ y $3 > 3-x$. “No compensar” es la estrategia dominante para G.

so facilite el trabajo político de sus organizaciones de base o porque estima que el éxito electoral presente del partido aumenta el valor de una compulsión interna que en el futuro puede resultarle favorable. Si $u < y$, P “no colabora” y G “no compensa”.¹⁴ Este es el segundo equilibrio y quiere decir que la coordinación en la actividad partidaria es poco valiosa para P . Nuevamente, esto puede ocurrir por distintos motivos. Por ejemplo, porque la pertenencia partidaria no es importante para decidir el reparto de cargos y recursos públicos o porque la etiqueta partidaria dice poco a los ojos del electorado, de modo que ser parte minoritaria de un partido victorioso agrega poco al trabajo político cotidiano de P .

Desde el punto de vista de la integridad de los partidos políticos, ninguno de los resultados de equilibrio es óptimo, pero el segundo es peor que el primero. En el primer resultado, el partido se mantiene como estructura de cooperación, aunque los ganadores disfrutan en mayor medida del beneficio de cooperar. En el segundo resultado, ganadores y perdedores obtienen lo mismo que tenían antes de llegar al juego: el intercambio falla. Cuando los intercambios fallan, los partidos se debilitan como estructuras de cooperación y el sostenimiento de la integridad partidaria en el mediano plazo se ve comprometido.

Podrá objetarse que el modelo reduce la enorme complejidad e incertidumbre que muchas veces caracteriza a la interacción política. Para evaluar el peso de esta objeción, debe considerarse que el propósito del modelo no es reproducir completamente todos los aspectos potencialmente relevantes en la organización de los partidos, sino destacar los elementos de la competencia interna que resultan decisivos para la supervivencia y la unidad de estas organizaciones. El modelo captura varios de estos elementos: en todas las competencias hay ganadores y perdedores; colaborar a pesar de la derrota y recompensar a quienes han sido derrotados entrañan costos para los perdedores y para los ganadores; un partido unido y electoralmente exitoso implica un beneficio que los ganadores pueden explotar inmediatamente y que los perdedores disfrutan (en menor medida) en lo inmediato y pueden disfrutar en el futuro. En suma, el modelo representa el conflicto parcial de intereses derivado de la situación competitiva y la coincidencia parcial de intereses resultante de que las partes convivan bajo una misma organización.

¹⁴ Porque $1+x > 1+x-y+u$ y $1 > 1-y+u$. “No colaborar” es la estrategia dominante para P . G no compensa porque $3+y+u > 3-x+y+u$ y $3 > 3-x$. “No compensar” siempre es la estrategia dominante para G .

Si se aceptan las premisas y las principales conclusiones del análisis propuesto, puede observarse que el problema de intercambio que plantea la competencia inter-partidaria consiste en inducir la colaboración de los perdedores y la reciprocidad de los ganadores. El análisis indica que el problema tiene solución, pero que ésta puede darse bajo ciertas condiciones. En particular, la resolución de los problemas de intercambio intra-partidarios requiere reducir el costo de compensar a los perdedores y el de imponer sanciones a quienes no colaboran o no recompensan la colaboración. Las organizaciones partidarias pueden tratar de satisfacer estas condiciones a través de muy diversos mecanismos concretos. Para analizar lo que tienen en común esos diversos mecanismos, consideraremos los efectos de dos modificaciones sobre el modelo básico propuesto anteriormente.

La primera modificación tiene que ver con la repetición del juego. Como indicamos, el modelo básico asume que se juega una sola vez. Abandonemos ese supuesto. Si el juego se repite con los mismos jugadores, el resultado persistente de la interacción estratégica, esto es, el equilibrio puede ser otro. Por ejemplo, los jugadores pueden tomar represalias cuando el otro jugador adopta un comportamiento hostil (Taylor, 1987). Estas represalias pueden reducir el beneficio de ser un ganador poco generoso o un mal perdedor y, entonces, inducir a la compensación y la colaboración. Esta inducción es más potente en cada instancia del juego cuando los jugadores estiman que el juego se repetirá indefinidamente en el futuro y asignan un valor presente alto a los resultados futuros. Los partidos políticos generan expectativas de continuidad en el tiempo y, en ese sentido, motivos para esperar que el beneficio de una estrategia presente afecte los beneficios esperados de acciones en el futuro. El contexto institucional en el que compiten los partidos facilita la generación de estas expectativas.

Los regímenes electorales colaboran con la supervivencia de los partidos establecidos independientemente de su conflictividad interna. Formar un nuevo partido demanda resolver todos los problemas de acción colectiva y de agregación que hemos analizado, además del conflicto competitivo que comentamos en esta sección. En la amplia mayoría de los casos, los ciudadanos no eligen simplemente el partido que más se acerca a sus preferencias entre todos los existentes –no “tiran el voto”–, sino que eligen entre los partidos con más posibilidades de acceder a cargos (Cox, 1997). La cantidad de partidos con posibilidades de acceder a cargos es una función del régimen electoral. Los recursos materiales y simbólicos

de los partidos ya establecidos les facilitan el acceso a este grupo selecto. Así, en general, es improbable que los partidos exitosos electoralmente desaparezcan y que los dirigentes políticos abandonen los partidos establecidos. De este modo, puede esperarse que siempre “haya revancha” para un resultado interno adverso. Esta expectativa puede inducir a los jugadores a evitar los comportamientos oportunistas en cada vuelta del juego. La tentación de quedarse con lo propio y recibir lo ajeno es menor, porque en las vueltas siguientes tanto lo propio como lo ajeno pueden valer menos. Esto no quiere decir que en todos los casos los perdedores vayan a colaborar y los ganadores compensen a quienes han derrotado, sino que permite esperar que, a pesar de la tendencia que indica la estructura general del juego, en *algunos* casos el resultado cooperativo sea coincidente con las estrategias racionales de los jugadores. En síntesis, si se espera que el juego se sostenga indefinidamente, la cooperación es posible. Ahora, esta expectativa depende de los resultados de cada vuelta del juego. Cuanto más frecuentes son los comportamientos oportunistas más difícil es restituir la cooperación en las vueltas siguientes.

Segunda modificación: el modelo básico supone que hay una sola arena de competencia. Pero, como hemos indicado anteriormente, los partidos compiten por cargos de distinta escala (cargos nacionales, provinciales y locales). Los juegos en distintas escalas pueden ser más o menos independientes. Cuando el resultado de la competencia en una escala incide sobre la competencia en otra escala diremos, tomando prestada la expresión de George Tsebelis (1990), que los juegos están *anidados*. Si los juegos están anidados, la movida que un actor hace en un tablero tiene repercusiones sobre su posición en otros tableros. En este caso el cálculo de beneficios debe incorporar los resultados de todos los tableros y, entonces, el análisis de las estrategias de los actores debe tomar en cuenta este escenario más complejo. El anidamiento de los juegos puede tanto facilitar como dificultar la integración partidaria. Decir que los juegos están anidados equivale a decir que los beneficios de los actores se determinan de acuerdo con un cálculo general que incorpora todos los niveles de competencia. Pero el valor de cada nivel puede tener distinta ponderación para distintos actores y, para cada actor, puede variar a lo largo del tiempo. De allí que el anidamiento pueda, por ejemplo, coincidir con la integración partidaria a escala nacional en algunos casos y, en otros, resultar en la integración partidaria en la escala provincial. Entre la variedad de resultados posibles nos interesa destacar uno. Cuando los juegos están anidados se multiplican las oportunidades de compensar a los perdedo-

res. Esto reduce el costo de compensación y puede aumentar el valor de la unidad partidaria (u). Bajo estas condiciones es más probable que los ganadores compensen y los perdedores colaboren, lo cual estabiliza los intercambios intra-partidarios en el mediano plazo. No obstante, debe destacarse que el anidamiento entre niveles no siempre ocurre. En general, hay anidamiento cuando los jugadores son los mismos en distintas escalas y cuando el nombre del partido tiene un significado doctrinario o programático claramente identificable. Si el significado del nombre partidario es indistinto o si en distintas arenas compiten distintos jugadores, la incidencia de los resultados de cada nivel sobre el resultado general es más débil. En estas condiciones, las estrategias en cada nivel se determinan de modo independiente, los costos de compensación se limitan a las posibilidades que ofrece cada nivel y el valor de la unidad partidaria depende exclusivamente de lo que ocurre en cada nivel.

Como hemos visto, la competencia intra-partidaria puede analizarse como un problema de intercambio. La eficacia de estos intercambios depende de la capacidad de inducir la generosidad de los ganadores y la colaboración de los perdedores. Esta capacidad aumenta si existe la expectativa de que los juegos se sostengan indefinidamente en el tiempo y, bajo ciertas condiciones, si las estrategias pueden definirse considerando distintas escalas de competencia política. La resolución de estos problemas de intercambio es un desafío central para el sostenimiento de los partidos políticos. En el apartado siguiente analizamos los mecanismos a los que los partidos pueden recurrir para enfrentarlo.

Manteniendo el espíritu de equipo: los jugadores, las reglas y el costo de su aplicación

Los partidos políticos tienen una dimensión cooperativa y una dimensión competitiva. Los mecanismos que favorecen los intercambios entre los individuos y las organizaciones que integran el partido son de naturaleza semejante a los que permiten que la competencia interna no desintegre el partido como unidad. La eficacia de estos mecanismos es la medida de la calidad de una organización partidaria. Un partido es tan bueno como eficaces son sus mecanismos para resolver estos problemas.

Figura 2.2. Mecanismos de coordinación y agregación y niveles de competencia política

		Mecanismos de coordinación y agregación			
		Solidaridad grupal	Institucionalidad Faccional	Institucionalidad partidaria	Régimen electoral e instituciones de gobierno
Escala de competencia política	Local				
	Provincial				
	Nacional				

Las columnas de la figura 2.2. exponen una clasificación simple de los mecanismos de resolución de conflictos a los que pueden acudir los partidos políticos. En las filas se indica que estos problemas pueden manifestarse en escenarios de competencia política de distinta escala. La intensidad de la sombra representa la dependencia de cada uno de estos mecanismos de interacción respecto de la frecuencia de contactos personales entre los miembros del partido. La sombra es más intensa donde esa dependencia es mayor; es decir, en el mecanismo de solidaridad grupal operando a escala local. La región clara indica mecanismos cuya eficacia depende en menor medida de la frecuencia de interacción y la densidad de las relaciones personales. La impersonalidad de los mecanismos de resolución de conflictos se incrementa hacia abajo y hacia la derecha de la figura.

La *solidaridad grupal* designa el sentimiento de reciprocidad y comunidad de destino que vincula a los miembros de grupos políticos. La actividad política es demandante en términos de tiempo, psicológicamente exigente y, en general, extensa en la trayectoria biográfica de las personas. Es probable que quienes comparten experiencias intensas frecuentemente y durante largos años establezcan vínculos fuertes que se apoyen en normas de reciprocidad eficaces. Cuando se comparten estos vínculos de solidaridad es más sencillo coordinar actividades, distribuir beneficios, establecer acuerdos, exponer abiertamente los desacuerdos y formular promesas que sean creíbles. En suma, la solidaridad grupal es un recurso valioso para múltiples actividades cooperativas, y también lo es para la actividad política.¹⁵ Naturalmente, estos vínculos se establecen si la

¹⁵ Tal como la hemos definido, la solidaridad grupal coincide con lo que designan otros conceptos frecuentes en la literatura como el de *confianza* y el de *identidad*. Para los fines de

interacción personal es frecuente. A medida que se asciende en la escala territorial de la competencia política, la frecuencia probable de interacción disminuye. De este modo, para estabilizar la interacción política en la escala provincial o la nacional, la importancia de la solidaridad grupal como mecanismo disminuye.

La *institucionalidad faccional* designa las reglas que estructuran la interacción entre miembros de sub-organizaciones partidarias. Para los fines de esta discusión, definimos como *facciones* a los grupos que, desde el punto de vista de la competencia por espacios de poder o candidaturas del partido y en función de su control sobre ciertos recursos, pueden considerarse como unidades autónomas. Las facciones pueden establecerse a distintas escalas. Puesto que las facciones tienen mayores posibilidades de disciplinar a sus miembros que el partido en su totalidad, cuanto más amplia sea la escala de integración de las facciones, mayor será la probabilidad de definir intereses supra-territoriales y de coordinar actividades en espacios más amplios dentro del partido. En otras palabras, la integración de las facciones es un ingrediente clave de la integración de los partidos. La escala en la que efectivamente se constituyan las facciones depende del lugar en el que pueda generarse y sostenerse el control autónomo de recursos valiosos para la actividad política. Por este motivo, la probabilidad de producir integración faccional en una escala más amplia depende del tipo de recursos que predomine en las estrategias de movilización y del tipo de vínculos que los partidos establezcan con sus electorados. La institucionalidad de las facciones puede estar apoyada en reglas formales o informales. Las reglas formales son reglas codificadas y sancionadas oficialmente, típicamente aplicadas desde un organismo central. Las reglas informales son reglas, en general no escritas, definidas y sancionadas fuera de canales oficiales (Brinks, 2003; Helmke y Levitsky, 2003; Leiras, 2004b). Lo más frecuente es que en las facciones predominen las reglas informales. Las relaciones entre los miembros de las facciones están sostenidas sobre vínculos de mutua dependencia. Sin embargo, se trata de organizaciones jerárquicas: la supervisión de los comportamientos y la sanción de las desviaciones se concentran en los líderes de la facción. La coincidencia de intereses entre los miembros de las facciones puede ser circunstancial o duradera, pero en todos los casos es más mar-

nuestro análisis también podrían funcionar bien estas denominaciones. Lo importante es entender las condiciones bajo las que se generan estos lazos y su dependencia respecto de la interacción personal frecuente.

cada que la coincidencia con el resto de los miembros del partido. Las interacciones entre miembros de la facción también son más frecuentes que las que se dan entre miembros de distintas facciones. Por eso la intensidad de la sombra en esta columna de la figura es todavía marcada. No obstante, lo que mantiene unidas las facciones es más el interés común que el sentimiento de solidaridad, de allí que sea necesario instituir alguna forma de regulación para mantenerlas unidas. La dependencia respecto de mecanismos impersonales de regulación crece en proporción a la escala de competencia política: cuanto más extendida esté la facción a lo largo del territorio, mayor será su necesidad de elaborar mecanismos de regulación independientes de los lazos personales entre sus miembros individuales.

La *institucionalidad partidaria* refiere a las reglas que estructuran el partido como unidad organizacional. Nos referimos a las prescripciones que organizan la constitución de unidades territoriales del partido, los derechos y obligaciones de sus miembros, el sistema de gobierno de la organización y los sistemas de elección de autoridades partidarias y candidatos para cargos públicos electivos. También en el nivel partidario pueden coexistir reglas formales e informales. Las reglas formales pueden aplicarse con mayor o menor eficacia (veremos que no siempre se aplican eficazmente en los partidos argentinos), pero son indispensables para que el partido se constituya como organización. En la Argentina, como en muchos otros países, la Ley Orgánica de Partidos Políticos requiere que las agrupaciones que presentan candidatos a elecciones se constituyan formalmente, adopten una organización estable reglada por una carta orgánica y obtengan reconocimiento judicial de su personería jurídico-política (Ley 23298/85, art.3). De este modo, la institucionalidad partidaria descansa, en última instancia, en la capacidad de sanción del Estado. Puesto que los partidos son organizaciones complejas que desarrollan actividades en distintas arenas y contienen sub-organizaciones que disfrutan de amplio grado de autonomía, los costos de hacer cumplir las reglas partidarias son altos; tanto en el caso de las reglas formales como en el de las informales. Estos costos de sanción se reducen cuando el valor de la etiqueta partidaria es alto. El valor de la etiqueta partidaria depende del tipo y la cantidad de recursos que puedan obtenerse y de los votos que puedan movilizarse actuando dentro o compitiendo en representación del partido. Cuando la etiqueta partidaria es valiosa nadie quiere arriesgarse a ser expulsado del partido y puede prescindirse más fácilmente de los afiliados díscolos. En este caso los comportamientos desviados son menos probables y, entonces, la tarea de supervisión es más sencilla.

Observemos que la regulación partidaria depende en mucha menor medida de la frecuencia de interacción entre los miembros del partido. Debe, entonces, descansar más completamente en mecanismos impersonales de coordinación. La significación de estos órdenes impersonales crece cuanto más ascendemos en la escala territorial de competencia política. Es muy poco lo que las relaciones personales pueden aportar a la integración eficaz de un partido a escala nacional. En síntesis, para que un partido funcione de modo integrado en la escala nacional, deben existir mecanismos de coordinación impersonales eficaces. En el capítulo siguiente discutiremos las consecuencias de esta tesis para el análisis de los partidos políticos argentinos.

Finalmente, puesto que los partidos políticos compiten con otros partidos por el acceso a los cargos e interactúan con miembros de otros partidos en la elaboración de políticas de gobierno, el régimen electoral nacional y la regulación de las relaciones entre los poderes y los niveles de gobierno funcionan como restricciones de las estrategias partidarias. Por este motivo, pueden operar como mecanismos de resolución de problemas de intercambio y competencia dentro de los partidos. Las reglas políticas generales, al igual que las de la institucionalidad partidaria, incluyen elementos informales y formales. La eficacia en la aplicación de estos últimos puede variar en cada nivel de gobierno y a lo largo del tiempo. El orden general de gobierno descansa casi completamente en elementos impersonales. Esto no quiere decir que la voluntad de algunos individuos poderosos no pueda imponerse sobre las reglas. Significa, en cambio, que la eficacia en la regulación de la competencia política y de las relaciones entre poderes del Estado no puede descansar en normas de reciprocidad derivadas de la interacción personal frecuente.

En general, las reglas de gobierno se definen fuera de las organizaciones partidarias. Cuando la estabilidad de la cooperación dentro del partido depende del refuerzo de reglas externas, el valor del partido como organización se diluye. También las reglas de la institucionalidad partidaria descansan, en última instancia, en la capacidad de sanción del Estado, pero, cuando se aplican eficazmente, se espera que no necesiten recurrir al respaldo de la autoridad soberana. En otras palabras, el hecho de que las instituciones políticas generales sean decisivas en la regulación de la actividad partidaria interna es un signo de debilidad organizacional de los partidos. Cuando la aplicación de las reglas generales de gobierno es también incierta, la cooperación entre organizaciones políticas autónomas se vuelve una esperanza remota. Como veremos más adelante, la

combinación entre instituciones partidarias débiles y reglas del sistema político de aplicación incierta promovió la desintegración nacional de los partidos políticos y dificulta su reintegración.

Conclusiones: determinantes de la cooperación entre organizaciones partidarias de distintos territorios

Recordemos, el propósito de este análisis conceptual es permitirnos entender en qué medida las estrategias de los partidos inciden sobre la territorialización de la competencia política y la desnacionalización del sistema de partidos. Nos interesa entonces extraer del análisis anterior conclusiones que echen luz sobre estos fenómenos. Formularemos estas conclusiones en términos de un listado de determinantes de la cooperación entre organizaciones partidarias que desarrollan actividades en distintos territorios. Estos argumentos se aplican tanto a la integración provincial de organizaciones de escala local, como a la integración nacional de organizaciones provinciales. En los capítulos 3 y 4 describiremos el funcionamiento de los partidos argentinos a escala nacional. En el capítulo 5 compararemos las dinámicas de integración en dos provincias. El listado de determinantes propuesto no es exhaustivo, destaca los factores más potentes entre los potencialmente relevantes para interpretar el resultado que nos interesa.

a. Grado de centralidad en el control de recursos: como indicamos, la renuncia de autonomía y la disposición a someterse al orden de una organización dependen de la capacidad de la que esta disponga para resolver problemas de acción colectiva y de integración de preferencias. Esa capacidad depende de la reunión de recursos y la realización de inversiones que faciliten la actividad proselitista. La naturaleza de esos recursos depende del tipo de estrategias que las organizaciones desarrollen para motivar la colaboración de sus miembros y la adhesión de los votantes. Los recursos financieros son indispensables para desarrollar cualquier actividad política en gran escala, pero tienen un efecto organizacional más marcado cuando predominan los vínculos clientelares con los electorados y la motivación de los miembros del partido basada en la distribución de beneficios selectivos (Panebianco, 1990). La coordinación de las organizaciones, que se reproducen fundamentalmente a partir de estos vínculos y estas estrategias de recompensa, ocurrirá en la escala en la que puedan obtenerse y ofrecerse regularmente estos recursos financieros. Esta

escala puede ser nacional, provincial o local. Como veremos, puesto que el sistema político argentino ofrece oportunidades para acumular recursos en todos estos niveles, la estabilidad de las coaliciones nacionales construidas con este elemento y la capacidad de estas coaliciones de representar intereses definidos más allá de las fronteras geográficas son bajas.

Los recursos necesarios para producir bienes colectivos también pueden controlarse de modo más o menos centralizado. La notoriedad pública, por ejemplo, en general, es un atributo de miembros individuales de la organización. Sólo tiene sentido realizar las inversiones necesarias para integrar preferencias y elaborar planes de gobierno en la escala en la que se compete y si la probabilidad esperada de acceder al gobierno es alta. La realización de estas inversiones plantea problemas de acción colectiva cuya resolución requiere que el resto de los mecanismos de coordinación partidaria funcione de modo eficaz. De este modo, las organizaciones que tienen menos probabilidades de acceder a los recursos necesarios para establecer vínculos clientelares o que recogen la mayoría de sus votos en segmentos del electorado que asignan un valor bajo a los beneficios selectivos (Calvo y Murillo, 2004) son especialmente vulnerables a los problemas de integración que estamos analizando. En síntesis, los partidos que desarrollan estrategias clientelares efectivas pueden sobrevivir a la ineficacia de otros mecanismos de integración a través de la distribución de recursos financieros centralizados. Esto no evita la territorialización, pero puede hacer posible la supervivencia electoral. Los problemas de coordinación son más amenazantes en los partidos que no pueden recurrir a esas estrategias.

b. Facciones integradas en escalas más altas: las facciones son la unidad elemental de la acción colectiva intra-partidaria. Puesto que son capaces de reunir los recursos que motivan la adhesión de los miembros sin ayuda de otras unidades de la organización, disfrutan de la lealtad y ejercen autoridad sobre sus integrantes. Estos recursos pueden servir tanto para producir bienes colectivos como para distribuir bienes selectivos. Dado que están dirigidos a recompensar a colaboradores del partido, deben incluir alguna combinación de ambos. Las facciones pueden descansar en normas de reciprocidad apoyadas en contactos personales frecuente, pero típicamente están sostenidas en la coincidencia de intereses. Esa coincidencia puede ser circunstancial o más duradera y establecerse en distintas escalas de competencia. La estabilidad de las facciones en escalas más amplias requiere una institucionalidad que resuelva eficaz-

mente los problemas de competencia e intercambio entre los miembros de la coalición. Estos mecanismos deben asegurar, en particular, un esquema generalmente aceptado de distribución de recursos financieros y una regulación previsible de la competencia por cargos partidarios y candidaturas. Bienes colectivos como la historia común y la coincidencia ideológica, colaboran con la resolución de estos problemas de cooperación. Si estos problemas se resuelven eficazmente en una escala más amplia, es más probable que el conjunto de intereses que representa la organización partidaria se defina en esa escala. En síntesis y aún a riesgo de simplificar la conclusión: la representación de intereses provinciales demanda la integración de facciones en la escala provincial y la representación de intereses nacionales requiere de facciones nacionales.

c. Congruencia en la estructura de competencia interna en distintos niveles: puesto que las organizaciones partidarias se forman, entre otras cosas, para competir por cargos, la integridad de las sub-organizaciones depende de la relativa diversidad de los entornos institucionales en los que deben desenvolverse. Las reglas de la competencia electoral dentro de los partidos, en conjunto con otros factores, determinan la cantidad de actores que pueden participar con aspiraciones serias a acceder a los cargos en juego. Estas reglas definen, entonces, un nivel de competitividad interna. La competitividad es más alta cuanto más “espacio” haya para que más actores puedan participar de la contienda con alguna expectativa de éxito. Como las reglas de competencia pueden variar en distintos niveles de gobierno, la competitividad también puede ser variable. Diremos que los niveles de competencia son congruentes cuando la cantidad de facciones que participan de la competencia en distintos niveles es aproximadamente la misma. La congruencia relativa en los niveles de competencia incide sobre la probabilidad de que se integren facciones a escala más alta. De este modo, incide también sobre la probabilidad de resolver eficazmente los problemas de integración partidaria. Por ejemplo, si la competitividad para acceder a cargos electivos es alta en la escala municipal y baja en la escala provincial, la integridad de las facciones en este segundo nivel se reduce; porque los aliados en el nivel más alto son adversarios en el nivel inferior. Cuando la competitividad es alta hay más posibilidades de acceder a cargos partidarios o candidaturas. El acceso a estos cargos y candidaturas abre el acceso a otros recursos que permiten desarrollar actividades políticas de modo autónomo. Existen entonces incentivos para invertir en la obtención y el control de esos re-

cursos. Si el espacio para competir se reduce en el nivel siguiente, también se reduce el incentivo para realizar esas inversiones. Habrá entonces motivos para establecer acuerdos con otras sub-organizaciones o renunciar a participar en ese nivel. Quienes compiten en el nivel municipal pueden ponerse de acuerdo en el nivel provincial. Pero la estabilidad de esos acuerdos será seguramente mayor si se actúa concertadamente en todos los niveles. El mismo razonamiento vale para analizar la relación entre el nivel provincial y el nacional. En suma, la integración nacional de los partidos depende de la congruencia relativa en la estructura de la competencia interna en distintos niveles.

La escala predominante en la integración de las facciones y la congruencia en las estructuras de competencia determinan la medida en que las estrategias de los grupos internos en cada nivel incorporan los resultados posibles en distintos niveles; esto es, el grado y la forma de “anidamiento” entre distintas arenas de competencia. Cuanto más congruentes son los niveles de competencia y más alta la escala en la intergración de las facciones, mayor será la probabilidad de constituir coaliciones nacionales estables.

d. Estabilidad de los agrupamientos internos: si los protagonistas de los acuerdos faccionales u otros agrupamientos internos varían frecuentemente, los incentivos para la cooperación se debilitan. La disposición a compartir recursos o elaborar estrategias conjuntas es mayor cuando se espera que la cooperación se sostenga a lo largo del tiempo; cuando existe, en otras palabras, la expectativa de seguir estando del mismo lado en el futuro cercano. En escalas menores de competencia, la inestabilidad de los agrupamientos puede compensarse por el respaldo que ofrecen las relaciones de lealtad y confianza personal. En escalas mayores, la eficacia de ese recurso es más improbable. Los partidos que disponen de modos impersonales de regulación eficaces pueden tolerar la volatilidad de los alineamientos partidarios y preservar su integridad organizacional en la competencia política de gran escala. La volatilidad de los alineamientos plantea problemas de integración más serios a los partidos que no disponen de esas regulaciones.

e. Órdenes impersonales eficaces: por órdenes impersonales nos referimos, especialmente, a la institucionalidad faccional, la institucionalidad partidaria y a las instituciones electorales y de gobierno. Estos órdenes son impersonales en el sentido de que su efectividad no puede descansar

en las normas de reciprocidad que se establecen entre las personas que interactúan frecuentemente. Vistos desde otra perspectiva, les cabría otra descripción. Las reglas impersonales que podrían motivar la cooperación en los partidos enfrentan un problema: los encargados de aplicar las reglas son, en un sentido muy particular, jueces y partes del conflicto. El asistente habitual a espectáculos deportivos sabe que, como se dice habitualmente, “los árbitros también juegan”. Esto quiere decir que los participantes en el juego deben reconocer que los árbitros pueden equivocarse en la aplicación de las reglas e incorporar ese margen de error en el diseño de sus estrategias. A diferencia de lo que ocurre, en general, en los espectáculos deportivos, los árbitros de las contiendas políticas tienen un interés en el resultado del juego. La imparcialidad en el arbitraje de los conflictos intra-partidarios es más probable cuando hay una diferencia apreciable de poder entre el árbitro y las partes. Es más difícil encontrar quién pueda arbitrar eficazmente en los conflictos entre líderes partidarios de nivel superior. En esas ocasiones, puede requerirse la intervención del Poder Judicial. Como se observa en los próximos capítulos, la manifestación de los conflictos internos en los tribunales del Estado ha sido frecuente en los partidos políticos argentinos. Pero, cuando las consideraciones partidarias pesan en la designación y evaluación de los jueces, sus fallos sobre los conflictos partidarios pueden tener consecuencias para su permanencia en los cargos o sus posibilidades de promoción. En estos casos, el recurso al Poder Judicial es insuficiente para despersonalizar completamente la regulación de los conflictos partidarios. Entonces, se debilitan las expectativas de aplicación equívana de las reglas partidarias, electorales o constitucionales, y la solución de los problemas de intercambio y competencia interna se hace más difícil.

De acuerdo con la interpretación que proponemos, el mayor o menor grado de integración supra-territorial de los partidos políticos argentinos reconoce en los factores analizados sus determinantes fundamentales. Estos factores son parcialmente independientes y pueden combinarse de distintas maneras en distintos partidos y a lo largo del tiempo. Por ejemplo, es posible que los recursos políticamente valiosos se concentren en una escala de competencia más alta pero que las facciones se definan en una escala más baja y que los órdenes impersonales sean débiles. En otras palabras, la consideración de estos factores nos permite estimar si los partidos estarán más o menos integrados y también *qué tipo* de integración puede esperarse. Como observamos en los capítulos siguientes, la tendencia a la territorialización de las estrategias partidarias no es inexo-

rable y no afecta a todos los partidos por igual. Más precisamente, hacia el final del período que estamos analizando existe la posibilidad de que la buena imagen de la gestión presidencial frente a la opinión pública y el margen de maniobra que ofrece un superávit fiscal de magnitud inédita faciliten la reintegración de una coalición nacional dominante en el justicialismo. En caso de consolidarse, esta coalición deberá sortear varios de los obstáculos que analizamos en detalle en los próximos capítulos.

3. Condiciones institucionales y organizacionales para la integración de los partidos políticos en la Argentina

Como señalamos en el capítulo inicial, los actores partidarios diseñan sus estrategias de acuerdo con los recursos con los que cuentan y procuran adaptarse al entorno social e institucional en el que compiten. Observamos en el capítulo anterior que la integración de las organizaciones partidarias entre distintos niveles de competencia depende del margen de autonomía que alcancen las sub-organizaciones que lo componen y de la resolución de los problemas que plantean el intercambio y la competencia dentro y entre estas sub-organizaciones. Diversos factores determinan la eficacia relativa en la resolución de estos problemas. En este capítulo presentamos un examen general de las condiciones para resolver estos problemas que el entorno de competencia política en la Argentina ofrece a los partidos políticos.

Organizamos el análisis de acuerdo con los criterios propuestos en las conclusiones del capítulo anterior. En primer lugar, discutimos cuál es el grado de centralización en la acumulación de recursos políticos de los partidos y cuáles son los centros de esa acumulación. En segundo lugar, comparamos la integridad faccional, la congruencia de la competencia interna entre distintos niveles y la estabilidad de los agrupamientos internos en las agrupaciones que seleccionamos para este estudio. En tercer lugar, analizamos la naturaleza y la eficacia de los mecanismos institucionales (tanto formales como informales) de resolución de conflictos internos. Distinguiremos entre mecanismos faccionales, institucionales partidarias y mecanismos resultantes del régimen electoral y las instituciones de gobierno.

En cada sección comenzamos analizando la variación de estos factores en la escala nacional. Indicaremos luego cómo se manifiestan esos factores en las arenas provinciales. Para la exposición nacional tomamos como base los análisis del Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Frepaso y Acción por la República que realizamos para este estudio. La considera-

ción del Frepaso y, luego, de la Alianza, nos permite discutir en qué medida los problemas de integración se agudizan en la cooperación interpartidaria. La ilustración de las dinámicas provinciales se concentra, para el caso de La Rioja, en el Partido Justicialista; para el de Buenos Aires, en el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

En la sección con la que se cierra este capítulo, destacamos los resultados globales de los distintos factores de integración analizados, el modo en que se espera que afecten a distintos tipos de organización y las diferencias probables entre sus efectos en distintos entornos de competencia provincial.

La exposición de éste y la de los dos capítulos siguientes, se basa en el análisis de las fuentes primarias relevadas para este estudio. Éstas incluyen: legislación nacional y provincial; cartas orgánicas, actas de cuerpos deliberativos y ejecutivos partidarios; entrevistas con funcionarios, dirigentes y militantes partidarios nacionales y provinciales; fallos judiciales e información de prensa. Complementamos estas fuentes con un relevamiento de datos y argumentos publicados en la bibliografía especializada más relevante. Cuando corresponde, comparamos los argumentos allí vertidos con los propuestos aquí.

Centralización y escala en el control de recursos financieros

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, los partidos políticos reúnen y distribuyen recursos de distinta naturaleza. Estos recursos pueden clasificarse según permitan recompensar con beneficios colectivos o beneficios selectivos a los votantes y los miembros del partido. Centramos la discusión sobre los procedimientos de generación, control y distribución de dos tipos de recursos: el dinero y la capacidad de agregación de intereses en términos de elaboración doctrinaria y estructuración de programas de gobierno. Considerando el contexto de competencia político característico de la Argentina, indicaremos cuáles son las posiciones institucionales y partidarias desde las que es más probable generar y controlar esos recursos.

La legislación nacional contempla dos fuentes para el financiamiento de las actividades partidarias: los fondos provistos por el Estado nacional y las donaciones de personas privadas físicas o jurídicas.¹⁶ Los recursos

¹⁶ Ley 25600/2002.

estatales solventan parcialmente la actividad proselitista de los partidos, sus gastos administrativos y la capacitación de sus cuadros. Se distribuyen anualmente en función de la cantidad de votos obtenidos por los partidos en las elecciones anteriores. El 20% se destina a las organizaciones de escala nacional y el 80% restante a las organizaciones provinciales.¹⁷ Los aportes privados previstos por la ley se destinan a solventar las campañas electorales nacionales. Tienen un límite proporcional del 1% del total de gastos del partido para las personas jurídicas y del 0,5% para las físicas, montos que en ningún caso pueden superar un tope de \$ 1 por elector habilitado para las elecciones nacionales.¹⁸ La regulación formal del financiamiento favorece a las organizaciones distritales de los partidos y ofrece de este modo un umbral de autonomía financiera respecto de las unidades locales y nacionales de la organización.

Los aportes regulados formalmente se complementan con aportes obligatorios de los legisladores elegidos y los funcionarios designados por el partido. La legislación nacional considera estos aportes como contribuciones de personas físicas privadas. En el caso de la UCR nacional y provincial y en el del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires, estos aportes están previstos en la regulación partidaria. Para ilustrar cuál es el monto de recursos con los que cuenta anualmente una organización partidaria de acuerdo con los mecanismos de financiamiento regulares, tomaremos el ejemplo del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en la provincia de Buenos Aires. Presentamos esos datos en la tabla 3.1.

¹⁷ *Ibíd.*, arts. 16 y 26.

¹⁸ De acuerdo con esta regulación, las organizaciones y los ciudadanos individuales pudieron contribuir hasta aproximadamente \$250.000 y \$125.000 respectivamente a cada partido en la elección presidencial de 2003.

Tabla 3.1. Monto y origen de recursos financieros previstos en la Ley en dos organizaciones partidarias de la provincia de Buenos Aires, ejercicio 2003-2004

	Partido Justicialista \$	Unión Cívica Radical \$
Aportes públicos del fondo partidario permanente, campañas e impresión de boletas	1,147,022	134,336
Aporte de legisladores y funcionarios	212,700	400,826
Otros aportes privados	207,732	-
TOTAL	1,567,464	535,162

Fuentes: para el PJ, Anexos I-IV, Balance 2004, Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires; para la UCR, Estados Contables al 31 de julio de 2004, Comité de la provincia de Buenos Aires de la Unión Cívica Radical.

Estos guarismos reflejan solamente parte de los ingresos anuales consignados en los balances consultados. Los montos son importantes, pero seguramente insuficientes para sostener la actividad política permanente de estos partidos.

La capacidad de recompensar la adhesión de los votantes y el trabajo de los colaboradores de los partidos ciertamente no se limita a los recursos previstos en la ley. Existen otras fuentes de recursos oficiales que pueden ser invertidos políticamente. Entre ellas, destacamos dos que son especialmente importantes: el empleo público y los subsidios que integran los planes nacionales, provinciales y locales de ayuda social.

El uso político de estos recursos es considerado ilegítimo por muchos observadores. Por eso es difícil documentarlo y estimar con precisión el monto de estas inversiones. Seguramente es mucho más significativo que los fondos consignados en los balances de los partidos. Para estimar la magnitud de esa diferencia puede tomarse en cuenta que, en 2003, el gasto en personal del poder ejecutivo nacional alcanzó \$691 millones y el del Congreso Nacional \$ 309 millones (ministerio de Economía y Producción s.f.). La tabla 3.2. presenta información sobre el gasto salarial en las provincias. Los guarismos corresponden al gasto salarial total, por lo que no puede comparárselos directamente con las cifras consignadas para

el nivel nacional. Baste observar, de todos modos, la magnitud del empleo público provincial y la amplia variación en la incidencia del empleo de los estados provinciales en relación con el tamaño de la población.

Seguramente las decisiones de empleo público motivadas por consideraciones partidarias son una proporción baja del total de decisiones de empleo. Además, las plantas de personal son más bien rígidas antes que flexibles. No obstante, las decisiones globales de política de empleo estatal (esto es, la determinación del tamaño del sector público y el salario público medio) tienen un impacto económico general; impacto que es más marcado en las economías provinciales menos desarrolladas. De este modo, estas decisiones de política suelen estar guiadas por consideraciones electorales y tienen un impacto electoral estadísticamente verificable (Calvo y Murillo, 2004).¹⁹ Para completar el análisis, a las inversiones electorales en personal y subsidios sociales puede agregarse el uso proselitista de las acciones de comunicación masiva de las políticas implementadas por los ejecutivos.

¹⁹ En rigor, todas las decisiones de gobierno, en la medida en que tienen efectos políticos generales pueden analizarse de acuerdo con una lógica semejante. Y esto debería juzgarse positivamente, puesto que, bajo condiciones democráticas, debe esperarse que las políticas se orienten por consideraciones electorales. El problema normativo puede aparecer cuando estas políticas se orientan sistemáticamente a favor de un sector y cuando se espera que los beneficiarios de esas políticas las reciban y agradezcan como un favor en lugar de exigir las como el reconocimiento de un derecho.

Tabla 3.2. Gasto salarial en el sector público provincial, año 2002⁽¹⁾

Provincias	Gasto anual en personal - en miles de \$ -	Planta ocupada	Empleados cada mil habitantes
G.C.B.A.	1,796,416.3	111,424	41
Buenos Aires	5,370,585.8	408,278	30
Catamarca	271,212.2	23,995	72
Córdoba (2)	1,283,325.8	95,274	31
Corrientes	448,800.0	36,515	39
Chaco	600,008.0	40,968	42
Chubut	372,902.3	23,632	58
Entre Ríos	670,700.8	54,103	47
Formosa	381,770.5	33,443	68
Jujuy	359,426.2	31,353	51
La Pampa	227,000.0	17,228	58
La Rioja	303,889.2	23,283	81
Mendoza	709,622.3	61,759	39
Misiones	416,730.0	34,450	36
Neuquen	594,916.0	36,909	78
Río Negro	360,669.3	30,053	55
Salta	424,932.8	38,633	36
San Juan	406,677.1	27,569	45
San Luis	250,105.7	18,693	51
Santa Cruz (3)	329,274.4	17,365	88
Santa Fé	1,363,841.0	105,230	35
Sgo. Del Estero	414,850.2	34,361	43
Tucumán	565,376.0	47,888	36
T. Del Fuego	194,467.9	8,215	82
Total	18,117,499.8	1,360,622	38

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción. (1) No incluye el Fondo Nacional de Incentivo Docente; (2) y (3) Los datos de Planta de la provincia de Córdoba y la de Santa Cruz corresponden al año 2000.

En síntesis, los miembros de los partidos políticos tienen acceso potencial a muy diversas fuentes de dinero para financiar sus campañas, incrementar sus posibilidades electorales y recompensar a sus colaboradores. Dentro del monto total disponible (muy difícil de estimar con precisión) los fondos regulados por la ley de financiamiento partidario constituyen una porción muy pequeña. Significativamente, estos son los únicos fondos a los que los partidos acceden en tanto que organizaciones de competencia política. El resto son accesibles en la medida en que los miembros de los partidos ocupan bancas en las legislaturas o cargos en los poderes ejecutivos. Consecuentemente, el terreno de competencia partidaria se inclina a favor de quienes ocupan esos cargos. Los recursos con los que cuentan los partidos políticos como organizaciones exteriores al gobierno son mucho menores que los que pueden utilizar los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno. Si la renuncia de autonomía que implica participar de una organización se hace a favor de quien controla los recursos necesarios para hacer política, es de esperar que la unidad de disciplina y coordinación tenga centro en el partido como organización de gobierno y/o en el partido *qua* partido. Los colaboradores del partido obedecen a los miembros del partido que son funcionarios.

Dentro del grupo de miembros del partido que son funcionarios, la distribución de recursos tampoco es simétrica. El monto más significativo de recursos se concentra fundamentalmente en los cargos ejecutivos. En consecuencia, esta distribución asimétrica otorga una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición; dentro de los oficialismos, a quienes ocupan cargos ejecutivos respecto de los legisladores; beneficia a los gobiernos nacionales respecto de los provinciales y los municipales; y a los partidos cuyos electorados valoran más las recompensas materiales directas.

El uso político de los fondos controlados desde los cargos de gobierno no está restringido por las reglas internas de los partidos. Las leyes generales de la Nación y las provincias tampoco constituyen una limitación efectiva. Más bien al contrario, el uso político de estos recursos parece ser una regla que todos los actores partidarios aceptan en privado aunque algunos la rechacen en público.

Todos los actores partidarios que acceden a cargos de gobierno disponen de un margen de autonomía financiera. Pero el acceso a los cargos está controlado por las sub-organizaciones partidarias. El margen de autonomía financiera depende de la relación entre el monto de los recursos que se controlan desde una posición institucional y la magnitud del es-

fuerzo político necesario para retener esa posición. Este esfuerzo depende de la regulación electoral y partidaria. Por ejemplo, el titular de un poder ejecutivo nacional, provincial o municipal que puede aspirar a una reelección dispone de un amplio margen de maniobra respecto del resto de los niveles del partido. Los legisladores tienen que hacer esfuerzos mucho más grandes para conseguir ser reelectos. Entre otras cosas, deben esforzarse por evitar desafiar a los líderes que facilitaron su acceso a las listas partidarias (Jones y otros, 2002). Los poderes ejecutivos, en cambio, son los nodos fuertes en las redes de financiamiento partidario. Allí residen los núcleos de autonomía organizacional y las plataformas a partir de las cuales puede aspirarse a participar con peso propio en la integración de coaliciones de mayor escala.

Habitualmente, los titulares de los ejecutivos provinciales o municipales prefieren intercambiar sus recursos con otros líderes en el armado de coaliciones de escala nacional o provincial, porque ese intercambio les reporta beneficios de diversa índole. Cuanto mayor es el volumen de votos que estos líderes son capaces de movilizar, mayor es su autonomía. Por ejemplo, los intendentes de los municipios del Conurbano o los de las grandes capitales provinciales pueden hacer valer sus recursos tanto en la arena provincial como en la nacional. Esto les otorga amplio margen de maniobra en el ámbito partidario. Bajo circunstancias propicias, este margen les permite desafiar el liderazgo de los gobernadores, desafío excepcional que está vedado a otros miembros de la organización.

En otras ocasiones, los líderes provinciales y municipales prefieren conservar su arsenal. Esto puede ocurrir porque la imagen pública del partido o la del candidato principal en la escala más alta son negativas o porque el armado de la coalición en el siguiente nivel se torna conflictivo. En estas ocasiones, disponen de la posibilidad de resguardarse en sus distritos y abstenerse de cooperar con el esfuerzo partidario general.

La lógica del financiamiento opera de modo análogo en la escala nacional y en la provincial, pero puede producir distintos resultados en distintos entornos provinciales. El contraste entre Buenos Aires y La Rioja que expondremos en el capítulo 5 ilustra la variabilidad de esos resultados. Las restricciones institucionales para el uso político de fondos públicos son tan débiles en una provincia como en otra. Las máquinas clientelares comandadas por organizaciones del Partido Justicialista son eficaces en ambos casos, aunque el predominio del peronismo riojano es más acentuado. Si nuestras observaciones sobre la autonomía de los intendentes bonaerenses son correctas, esperaremos encontrar coalicio-

nes provinciales más volátiles en Buenos Aires que en la Rioja. Adicionalmente, la posibilidad de reelección indefinida de la que disfrutaban los gobernadores riojanos debería ofrecerles un control más firme sobre el aparato provincial que el que ejercen los gobernadores bonaerenses.

La autonomía financiera de los líderes y las sub-organizaciones partidarias no es un obstáculo insalvable para la integración de los partidos entre niveles de gobierno. Aún más, considerando la estructura federal de la Argentina y la debilidad de las restricciones a los usos políticos de los fondos públicos, la persistencia de esta autonomía debe descontarse en cualquier diagnóstico o propuesta de reforma política. Adicionalmente, los recursos financieros y la posibilidad de distribuir beneficios selectivos desde posiciones de gobierno no agotan el menú de herramientas disponibles para el sostenimiento de las organizaciones partidarias. La concentración de las estrategias de financiamiento partidario en los ejecutivos es compatible con múltiples resultados en términos de integración partidaria. En particular, las coaliciones supra-territoriales pueden estabilizarse y la tensión centrífuga de la estructura de concentración del dinero, moderarse, si el intercambio de estos beneficios selectivos se combina con mecanismos efectivos para la promoción de la cooperación dentro del partido. En otras palabras, cuando hay un esquema aceptado, formal o informal, de distribución de recursos, es más fácil inducir la cooperación entre distintas sub-organizaciones partidarias y entonces el partido puede funcionar como una organización integrada en distintas escalas de competencia. Cuando las reglas de juego son menos confiables, los comportamientos oportunistas o las estrategias de minimización de costos de los líderes territoriales debilitan la unidad de los partidos. Las tensiones producidas por la debilidad de las restricciones en el uso político de los fondos públicos, la concentración de estos fondos en los ejecutivos y la autonomía que el federalismo otorga a estos ejecutivos pueden moderarse si los mecanismos extra-financieros de coordinación partidaria operan de un modo eficaz. Desplazamos ahora nuestra atención hacia estos otros mecanismos.

Las capacidades de elaboración doctrinaria de los partidos argentinos

La capacidad de los partidos de elaborar doctrinas y traducirlas en programas de gobierno constituye un bien colectivo que galvaniza a las organizaciones y facilita la resolución de los problemas de información

que enfrentan los ciudadanos en el momento de decidir su voto (Aldrich, 1995). El desarrollo de esta capacidad tiene una dimensión intelectual y una dimensión organizativa. En términos intelectuales, la capacidad de elaboración doctrinaria requiere que un cuerpo de especialistas funden las propuestas del partido en diagnósticos informados y consistentes sobre los principales problemas de gobierno. Es importante que estos diagnósticos partan de información representativa y confiable, pero también que sean compatibles con los lenguajes tradicionales y las tendencias ideológicas reconocibles en la tradición partidaria.

En términos organizativos, la traducción de los productos intelectuales en un programa de acción requiere que haya espacios de discusión y negociación en los que las posiciones de cada una de las facciones que componen el partido puedan confrontarse. Las organizaciones componentes del partido y sus líderes deben realizar inversiones para constituir y mantener estos espacios. Esta inversión tiene un rendimiento más alto cuando los vínculos entre los partidos y sus electorados son programáticos; en términos de Kitschelt (2000): cuando los representantes producen bienes que pueden disfrutar tanto quienes votaron por ellos como quienes no. La existencia de esos espacios no garantiza que los programas partidarios satisfagan las preferencias de todas las facciones componentes de la organización. Por el contrario, esos ámbitos pueden servir para legitimar reorientaciones programáticas indeseables para algunos de los segmentos que componen el partido (Mulé, 2004). No obstante, si el sostenimiento del apoyo del electorado depende en alguna medida del ofrecimiento de planes de acción bien fundados, la necesidad de ganar elecciones alentará a asumir el riesgo que entraña realizar estos esfuerzos organizativos. En cambio, cuando la reproducción electoral del partido se apoya fundamentalmente en intercambios directos (de acuerdo con la concepción de Kitschelt, cuando haber votado por el partido es condición del acceso a los bienes que sus miembros producen) la inversión organizativa pierde valor y el esfuerzo de producción intelectual quedará a cargo de los candidatos más expuestos al escrutinio de los medios de comunicación.

En los partidos políticos argentinos, los esfuerzos intelectuales de elaboración doctrinaria se realizan en distinta escala y tienen distinta continuidad. Las principales líneas internas del radicalismo, asociadas con sus organizaciones y líderes metropolitanos, tienen fundaciones cuya actividad se intensifica cuando el dirigente o el grupo que las funda tienen posibilidades de acceder a un cargo de alta relevancia. Ejemplos de estas

instituciones son la Fundación Sergio Karakachoff, vinculada con el Diputado Federico Storani y la línea interna Corriente de Opinión Nacional que lidera; la Fundación Ricardo Rojas, asociada con Juan Manuel Casella y su línea Convergencia, y la Fundación Siglo XXI, asociada con Rodolfo Terragno. En la segunda mitad de los noventa desarrolló una intensa actividad el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), vinculado a Jesús Rodríguez y su línea interna Ateneo del Centenario. Excepto en el caso del CECE, la actividad y relevancia pública de estas organizaciones declinó en los últimos años.

Entre 1997 y 1999 se hizo un esfuerzo por constituir centros de elaboración política de escala más amplia. El primero fue el Instituto Programático de la Alianza (IPA), liderado por Raúl Alfonsín, que aspiraba a alimentar los programas que fueran a aplicarse a partir de 1999. El segundo fue la Fundación Carlos Auyero, que produjo estudios y documentos para los dirigentes del Frepaso y durante 1998 convocó a una serie de debates públicos para discutir la orientación general del próximo Gobierno. El IPA dejó de funcionar y la Fundación Auyero continúa asociada a dirigentes que integraron el Frente Grande en la Ciudad de Buenos Aires. También en ese período desarrolló una intensa actividad la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), que estaba dirigida por José Luis Machinea. Allí desarrollaron investigaciones sobre distintos temas de política económica y situación social muchos de los técnicos que luego lo acompañarían en su gestión al frente del Ministerio de Economía.

En Acción por la República, la elaboración programática quedó a cargo de un grupo de colaboradores cercanos a Domingo Cavallo, muchos de ellos ex funcionarios del Ministerio de Economía entre 1991 y 1996. Los productos de este grupo de trabajo fueron piezas fundamentales de la campaña presidencial del ex ministro y también de su intento por llegar a la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires en 2000. Entre 1998 y 2001, estas elaboraciones fueron difundidas en eventos organizados por la Fundación Novum Millenium. La Fundación empleó un pequeño staff de profesionales altamente calificados cuyos documentos complementaban el trabajo del equipo más directamente allegado al candidato.

El universo de organizaciones dedicadas a la elaboración doctrinaria dentro del Partido Justicialista es más heterogéneo y disperso. Existe, por un lado, un grupo de organizaciones que se dedican a más a la reproducción de la discusión de la historia del movimiento que la investigación de temas de actualidad. Ejemplos de entidades de este tipo son el Instituto

de Investigaciones Históricas Evita Perón y el Club del 45, éste último integrado mayoritariamente por fundadores del justicialismo. Un segundo grupo de entidades desarrolla actividades de capacitación política para militantes de todos los distritos, como es el caso del Instituto Nacional Juan Domingo Perón. Más frecuentemente, las actividades de capacitación de militantes tienen lugar a escala local. En el Conurbano pueden encontrarse ejemplos de estas entidades como el Instituto de Formación y Capacitación Política "Gral. Juan Domingo Perón", la Escuela Superior de Formación Política del Partido Justicialista (ambos en Lomas de Zamora), la Escuela de Formación y Capacitación Política del Partido Justicialista de Moreno y la Escuela Superior Peronista del Partido Justicialista de La Matanza. Actividades de esta naturaleza se realizan regularmente en las unidades básicas de las principales agrupaciones del Partido Justicialista riojano localizadas en las ciudades más grandes de la Provincia. En otras provincias existen esfuerzos más ambiciosos, aunque aislados. Por ejemplo, en Salta existe una Escuela de Administración Pública, orientada a la formación de cuadros técnicos para la burocracia provincial, que está asociada a la Fundación *Argentina Solidaria* que dirige el diputado Juan Manuel Urtubey. Finalmente, algunos dirigentes de alto perfil en el ámbito nacional o provincial han desarrollado instituciones más cercanas al modelo de centro de estudios como el Instituto de Estrategia y Desarrollo Arturo Jauretche (que dirige el actual ministro del Interior Aníbal Fernández) o el Centro de Estudios Estratégicos, de intensa actividad en el último período de la presidencia de Carlos Menem y que dirige el especialista en temas internacionales Jorge Castro.

La declaración de uno de nuestros entrevistados sintetiza la opinión dominante entre las personas que hemos consultado: "En Argentina se ha privatizado la generación de políticas y su ejecución en distintos sectores, esa es la gran falla de los partidos. Las plataformas las hace el grupo de uno u otro candidato, no el partido"²⁰. Esta opinión es verosímil, pero sobreestima las capacidades de los partidos para invertir en elaboración doctrinaria y pasa por alto que la motivación para hacerlo depende del entorno competitivo en el que se desenvuelven los partidos y de los vínculos que establecen con sus electorados. Los problemas de cooperación partidarios no se manifiestan tan claramente en el plano de la elaboración intelectual como en el eslabón organizacional que permite convertir esas elaboraciones en planes de acción.

²⁰ Diputado Juan Manuel Urtubey, Partido Justicialista, Salta. Entrevista con el autor. 20 de abril de 2004.

Las cartas orgánicas de todos los partidos analizados asignan a los cuerpos deliberativos partidarios la autoridad para elaborar planes y supervisar la adecuación de la acción de los funcionarios a los planes elaborados. Solamente en la Unión Cívica Radical esta autoridad es ejercida regularmente. El resto de los partidos carece de mecanismos regulares que siquiera ritualmente adopten un programa y supervisen su cumplimiento. Considerando el monopolio de los funcionarios electos sobre los recursos financieros que sostienen la actividad partidaria, la debilidad de las organizaciones extra-gubernamentales del partido es comprensible. Como señalan los estudios comparativos más recientes (Katz y Mair, 1995; Manin, 1997) la preeminencia de los funcionarios electos sobre los burócratas y los militantes del partido es una tendencia general, no una peculiaridad de los partidos argentinos. Ahora, como ocurre en muchas democracias europeas, la tarea de preparación programática podría ser asumida por la organización partidaria en el gobierno. Para que esto sea posible, deben cumplirse dos condiciones: los vínculos programáticos deben ser electoralmente dominantes y este predominio debe verificarse tanto en la escala nacional como en la escala provincial. En el caso del Partido Justicialista, los vínculos programáticos tienen escaso valor electoral. En el caso del radicalismo, los vínculos programáticos son valiosos para las organizaciones de las provincias más pobladas y económicamente desarrolladas y menos en las provincias de menor población y desarrollo. Las agrupaciones metropolitanas con aspiraciones de proyección nacional como el Frepaso y Acción por la República no carecieron de incentivos, pero sí de recursos y oportunidades políticas para sostener su producción doctrinaria en el tiempo.

Observamos, entonces, que en los partidos argentinos los esfuerzos intelectuales para producir beneficios colectivos son dispersos y carecen de una traducción organizacional eficaz. De este modo, se reduce la probabilidad de que la coincidencia ideológica o el atractivo de un plan de acción de gobierno faciliten la coordinación entre las estrategias que se desarrollan en distintos territorios. El peso de las tendencias centrifugas resultantes de las estructuras de financiamiento se hace entonces más marcado.

Insistimos, los recursos financieros no son los únicos que sostienen la actividad de los partidos políticos y la unidad entre sus miembros. Los beneficios colectivos también son valorados, tanto por los miembros de los partidos como por los electorados. Pero la capacidad de producir beneficios colectivos en la escala partidaria requiere de la realización de

inversiones organizacionales. Los partidos, considerados como unidad, o bien no tienen los incentivos para realizar estas inversiones, o bien carecen de la capacidad para sostenerlas en el tiempo. De allí que los recursos financieros pasen a ocupar un lugar central en la coordinación partidaria en una escala más general. La consecuencia de ello es que la estructura de poder partidaria se inclina a favor de quienes ocupan posiciones en las que se puede acumular y disponer de esos recursos. Dada la debilidad del control institucional de la acción de gobierno en la Argentina, esas posiciones son la burocracia nacional y las burocracias provinciales y municipales. La integración partidaria, analizada desde el punto de vista del control de recursos, se produce entonces desde el Gobierno. El partido como organización extra-gubernamental pasa a un lejano segundo plano.

Integración de niveles de gobierno y estabilidad de los agrupamientos internos en los partidos argentinos

Las estrategias de movilización electoral son juegos que se desarrollan en múltiples tableros: el plano nacional, el plano provincial y el plano municipal. Como señalamos en el capítulo anterior, estos juegos pueden estar anidados (Tsebelis, 1990). En ese caso, las movidas en un tablero tienen consecuencias sobre la posición del jugador en los otros tableros; los resultados del juego en un nivel, afectan los resultados en otros niveles. Cuando existe anidamiento, los actores definen sus estrategias considerando los beneficios que les reportan los resultados en cada nivel. Distintos actores pueden dar más o menos peso a los resultados de distintas arenas. De acuerdo con ello, el anidamiento puede detenerse en la escala provincial o extenderse a la nacional. En todos los casos, para que exista alguna medida de anidamiento es necesario que un mismo conjunto de jugadores juegue en por lo menos dos tableros. Solamente algunos partidos y, dentro de ellos, algunos actores partidarios pueden jugar en todos los tableros; esto es, presentar candidatos para cargos nacionales, provinciales y locales. Entre aquellos actores partidarios que pueden decidir sobre las estrategias que se desarrollan en todos los niveles, algunos pueden protegerse de los resultados indeseables de los juegos en otros niveles, y otros son vulnerables a los resultados generales del juego integrado. En algunos partidos, los mismos jugadores juegan en todos los tableros. Esto ocurre cuando las facciones o tendencias internas están integradas a mayor escala. En otros partidos los jugadores que se sientan a la mesa varían entre niveles de competencia. La probabilidad de evitar la disper-

sión territorial es más alta cuando los protagonistas de la competencia en cada nivel son los mismos. La integridad de las facciones partidarias depende de cómo se produzcan los intercambios entre los líderes partidarios de nivel superior (nacional o provincial) y quienes controlan las organizaciones territoriales del nivel siguiente (provincial o local).

Tal como señaláramos en el capítulo 2, la integridad entre niveles de las facciones partidarias está determinada por la eficacia de los mecanismos impersonales de resolución de problemas de intercambio. Esta eficacia está relacionada con el tipo de intercambios que se establezcan con los electorados claves del partido y con la historia previa de la organización. Si la estructura de la competencia política entre distintos niveles es distinta; esto es, si es posible estar aliado en un nivel con quien se compite en otro nivel, la eficacia de esos mecanismos se reduce.

Existe un notorio contraste entre la integridad de las facciones radicales y justicialistas. Una descripción estilizada del contraste ofrece la siguiente imagen: en el radicalismo los vínculos programáticos tienen mayor peso, los agrupamientos internos de larga data tienen mayor proyección en las definiciones faccionales actuales y los actores de la competencia en los niveles provinciales tienden a coincidir más con las facciones definidas a escala local. Las facciones que compiten en el nivel nacional no reproducen exactamente las alianzas y enfrentamientos de los niveles menores. De todos modos, es más probable encontrar a las mismas facciones compitiendo en dos distritos distintos en el radicalismo que en el PJ. Para las maquinarias electorales justicialistas los vínculos clientelares son más valiosos, los enfrentamientos previos tienen menos proyección y la competitividad interna tiende a ser muy intensa en la escala local y más limitada en la escala provincial. Los vínculos interprovinciales entre facciones son casi inexistentes y, cuando ocurren, tienden a ser efímeros.

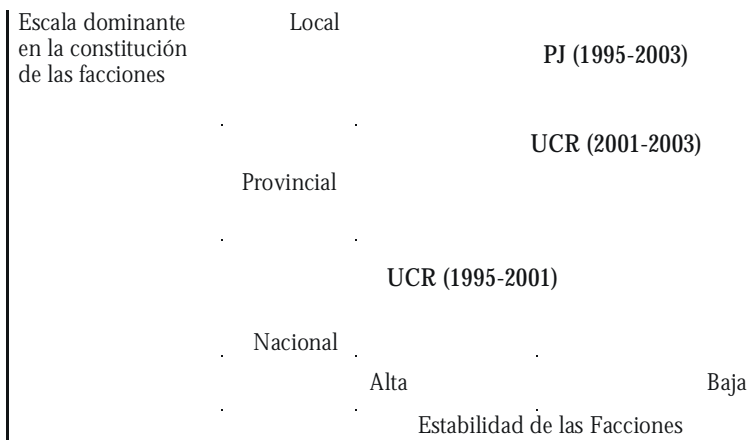
Dado que las facciones se definen en escala menor, los vínculos entre candidatos y organizaciones territoriales del Partido Justicialista varían a lo largo del tiempo. El armado de las campañas electorales se parece más a un mercado en el que distintos líderes pueden motivar la colaboración de distintas máquinas territoriales que a una organización en la que los vínculos verticales se sostienen en la lealtad personal y la identidad ideológica. Como lo demuestra el valioso estudio de Steven Levitsky sobre la estructura interna del PJ (2003a, cap. 3), los líderes justicialistas tienen escaso control sobre la creación y las actividades de las unidades básicas. Dos tercios de las relevadas en su estudio del Conurbano Bonaerense fueron creadas como resultado de la decisión independiente de un acti-

vista o puntero, muchas de ellas funcionan en los domicilios particulares de los punteros y los órganos de coordinación distrital del partido carecen de los medios (y probablemente de los incentivos) para controlar quién recluta miembros, moviliza electores y distribuye favores para y en nombre del PJ. Esta ausencia de control central les otorga a las organizaciones territoriales del partido amplio espacio para adoptar estrategias, incluyendo la de decidir si y cuándo presentarse públicamente como organización del justicialismo. Solamente cinco de cada diez se reconocen como unidades básicas del Partido Justicialista. El 50% restante, se presenta como grupo de trabajo, ONG o sindicato (2003a, 69, tabla 3.3.), si bien desarrolla actividades proselitistas para este partido. El vínculo entre las unidades básicas y el partido se canaliza a través de *agrupaciones*, “conjuntos de unidades territoriales que compiten por el poder en el partido a nivel local” (Levitsky, 2003a, 69). Entre elección y elección el número de agrupaciones varía, la migración de unidades básicas entre agrupaciones es intensa así como los cambios de alianzas entre agrupaciones. Las agrupaciones constituyen el mecanismo de coordinación en el terreno y el primer eslabón de la cadena de poder partidario. A diferencia de las líneas internas radicales, se constituyen localmente. El equivalente justicialista de las líneas internas radicales son las alianzas entre líderes de distintas agrupaciones. Estas alianzas se constituyen en la escala provincial. Están lideradas por legisladores o funcionarios del poder ejecutivo y pueden ser bastante estables; como lo fueron las dos coaliciones dominantes en el justicialismo bonaerense entre 1991 y 1999: la Liga Federal y la Liga Peronista Bonaerense (Lipebo). En otras provincias, esas alianzas tienen menos estabilidad y consistencia.

Como vemos, existen importantes diferencias entre los mapas de agrupamientos internos de los dos grandes partidos nacionales. A partir de 1995 estas dos estructuras evolucionaron de modo distinto. La transformación organizacional más significativa dentro del PJ había sido completada a fines de la década de los ochentas (Levitsky, 2003, Mustapic, 2002). A partir de 1997 las coaliciones nacionales del partido se debilitaron pero los criterios de agrupamiento y la escala de las facciones protagonistas de esas coaliciones continuaron siendo los mismos. En el mismo periodo, las diferencias entre los modos de organización de los radicalismos de distintos distritos se hicieron cada vez más pronunciadas. Los radicalismos de las provincias más pobladas pagaron el precio electoral más alto por el fracaso del gobierno de la Alianza y, a pesar de las derrotas en las elecciones generales, continuaron controladas por las facciones que

hegemonizaron al partido desde 1983, explotando su cercana relación con el decreciente núcleo de afiliados fieles que inclina la balanza en las elecciones de delegados para los cuerpos de gobierno partidario. Los radicalismos de las provincias menos pobladas, especialmente aquellas como Catamarca y Chaco, en las que la UCR tomó el control de gobernaciones antes en manos del PJ, se alejaron del modelo organizacional metropolitano, adoptaron mecanismos de movilización similares a los que emplean todos los partidos predominantes en provincias con electorados de ese tamaño y promovieron el reconocimiento de los poderes territoriales en la composición de los órganos de conducción del partido. La Figura 3.3. sintetiza gráficamente los resultados que comentamos. El eje vertical representa la escala a la que, típicamente, tienden a constituirse las facciones. El eje horizontal representa la estabilidad de las facciones, definida como la probabilidad de que sus integrantes cambien entre elección y elección. Coincidiendo con nuestro análisis, el PJ ocupa una posición semejante durante todo el período. La UCR, en cambio, se desplaza: las facciones tienden a constituirse a menor escala y los acuerdos entre miembros de las facciones a ser menos duraderos.

Figura 3.3. Caracterización de los grandes partidos nacionales en relación con la escala dominante y la estabilidad de las facciones que los componen



La incongruencia entre la estructura de competencia interna en distintos niveles planteó problemas menos significativos para partidos como

el Frente Grande y Acción por la República. El control personal que los líderes partidarios ejercieron sobre estas agrupaciones evitó que el conflicto faccional se manifestara en la definición de la política de alianzas; al menos, mientras los resultados electorales continuaron siendo propicios. Cuando los electorados abandonaron a estas agrupaciones salió a la superficie una forma de faccionalismo más característica de su lógica de fundación que de divisiones que se hubieran generado durante la corta historia partidaria. Tras las figuras atrayentes de los principales candidatos, habían confluído en la constitución de estos partidos, núcleos de dirigentes de distintos orígenes. Estas diferencias son más fácilmente reconocibles en el Frente Grande y en la confederación Frepaso que esta agrupación hegemonizó a partir de 1996. También pueden registrarse y se pusieron de manifiesto en Acción por la República a partir de 2001.

La nota dominante en el período es una tendencia común a la desintegración de las facciones partidarias que se manifestó de distinto modo en distintas agrupaciones. En el caso del justicialismo, el criterio de definición de los agrupamientos internos se mantuvo, pero la agudeza del conflicto interno complicó el armado de coaliciones inter-faccionales en la escala nacional. En el plano provincial los agrupamientos internos obedecen a la misma lógica. Como detallaremos en el capítulo 5, la multiplicidad de actores con amplia autonomía característica de Buenos Aires, desestabilizó el esquema de cooperación inter-faccional e intra-faccional establecido en 1991 y que había continuado dominando entre 1995 y 1999. En el caso del radicalismo, la integridad faccional inicial comparativamente alta se debilitó, especialmente a partir de 2001 y la heterogeneidad en el modo de constitución de los actores en distintas provincias, perceptible ya en 1997, se hizo más pronunciada a partir de 2001. Las agrupaciones más nuevas pasaron del control férreo de sus principales líderes a la dispersión completa luego de la crisis política de 2000-2001. Esta dispersión refleja más la historia previa de los núcleos que se sumaron a estas agrupaciones que lógicas de división propias generadas durante el período que estamos analizando.

Órdenes impersonales: las instituciones formales partidarias y su eficacia

Como indicamos en el capítulo anterior, los partidos políticos son estructuras de cooperación sujetas a tensiones resultantes de la competencia entre sus miembros. En general, es verosímil suponer que todos los

miembros de un partido desean preservar la organización. Esto hace que, en principio, los problemas de cooperación intra-partidarios sean menos agudos que los que se presentan en la competencia inter-partidaria. No obstante, el interés global en preservar la organización es insuficiente para estabilizar la cooperación a gran escala. Las normas de reciprocidad y las lealtades personales tampoco son suficientemente extensas como para apuntalar a la organización en esa tarea. En suma, los partidos políticos necesitan de órdenes impersonales; esto es, de instituciones que les permitan promover eficazmente la cooperación entre sus miembros y resolver las tensiones que plantea la competencia interna. El análisis que presentamos en esta sección se concentra en las reglas formales que rigen la vida partidaria. Discutimos, en primer lugar, la tensión entre la acumulación de poder interno y la capacidad de movilización electoral. Consideramos luego la previsibilidad de las reglas de selección de candidatos y su incidencia sobre la unidad interna de los partidos. Analizamos, finalmente, la capacidad de los partidos para sancionar la disidencia interna y evitar los éxodos de dirigentes.

De acuerdo con las leyes y las tradiciones argentinas, el poder político se mide según dos unidades distintas: las fichas y los votos. Las fichas son los documentos que los ciudadanos deben completar y firmar cuando se afilian a un partido político. Los votos son los sufragios que se emiten en elecciones generales. Los partidos que analizamos sopesan las fichas y los votos de modos distintos para decidir el acceso a posiciones de autoridad dentro de sus estructuras formales.

Como se detalla en la tabla 3.4., el tamaño de las delegaciones provinciales que concurren a los cuerpos deliberativos en los dos grandes partidos nacionales se determina de acuerdo con la cantidad de afiliados en cada provincia. Esto ocurre tanto en el Congreso Nacional del Partido Justicialista como en la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical. En los partidos más pequeños, en cambio, el tamaño de las delegaciones provinciales se determinó de acuerdo con los resultados electorales obtenidos en cada distrito. Las delegaciones provinciales de la Asamblea Nacional del Frente Grande se integraron de acuerdo con la cantidad de votos obtenida por la lista de diputados nacionales del partido en el distrito. En Acción por la República, el 58% de sus convencionales nacionales se distribuyó entre las provincias en proporción a los votos obtenidos allí por su fórmula presidencial y el 32% en proporción al número de afiliados en cada provincia.

Tabla 3.4. Principales instituciones formales de los partidos nacionales

	Partido Justicialista	Unión Cívica Radical	Frente Grande	Acción por la República
Organismo Deliberativo	Congreso Nacional	Convención Nacional	Asamblea Nacional	Convención Nacional
Criterio para determinar la composición de las delegaciones provinciales	Afiliados por provincia	Afiliados por provincia	10 delegados por provincia fijos y votos obtenidos en elecciones de diputados nacionales en cada provincia	3 fijos (3% del total), proporción de votos por la fórmula presidencial (58%) y proporción de afiliados sobre el total del partido (39%)
Regularidad de reuniones 1995-2003	Irregular	Regular	Regular	Irregular
Relevancia política de las decisiones adoptada por el cuerpo	Baja (1995-1998) Alta (1998-2003)	Alta (1995-2003)	Baja (1995-2001)	Baja (2000-2001) s.d. (2002-2003)
Órgano Ejecutivo	Consejo Nacional	Comité Nacional	Dirección Nacional y Plenario Federal	Junta Nacional
Criterio predominant e para determinar la composición del cuerpo	Poder provincial e institucional (Gobernadores, Presidentes de distrito y Autoridades de bloques y cámaras en el congreso)	Afiliados en cada provincia Complementado por la Mesa Directiva Federal (2000-2003)	Presidentes de los partidos de distritos y las autoridades parlamentarias nacionales y distritales. Resto elegido por miembros de la Asamblea Nacional	17 Miembros elegidos en por la Convención Nacional con lista completa
Regularidad de reuniones 1995-2003	Irregular	Regular	Regular	Regular
Relevancia política de las decisiones adoptada por el cuerpo	Baja (1995-1998) Alta (1999) Baja (2000-2003) Reemplazado por la Comisión de Acción Política (2001) Disuelto hasta la realización de nuevas elecciones internas (2004)	Alta (1995-2003)	Baja (1995-2001)	Baja (2000-2001) s.d. (2002-2003)

	Partido Justicialista	Unión Cívica Radical	Frente Grande	Acción por la República
Organismo Deliberativo	Congreso Nacional	Convención Nacional	Asamblea Nacional	Convención Nacional
Régimen para la elección directa de autoridades y candidatos	Mayoría y Minoría	Mayoría y Minoría Requisito de 2/3 de los votos para quienes buscan reelección consecutiva	Mayoría y minoría para autoridades Resultados sujetos a la política de alianzas decididas por la Dirección Nacional	Elegidos por la Convención Nacional (Presidente y Vice) o las Distritales (otros cargos) por pluralidad simple
Elección de fórmulas presidencial es 1995 - 2003	1995: Designada 1999: Designada 2003: Habilitó la presentación de varios afiliados con distintas boletas	1995: Interna 1999: Interna abierta en coalición 2003: Interna abierta	1995: Interna abierta 1999: Interna Abierta en coalición	1999: Designada
Modificaciones de la Carta Orgánica	4 (1998; 2001; 2002; 2003)	1(2000)	1 (1999)	-

Fuente: elaboración propia con base en las Cartas Orgánicas de los cuatro partidos mencionados

Podría pensarse que las fichas y los votos representan algo semejante, esto es, la disposición de los ciudadanos a apoyar al partido. Sin embargo, esta semejanza es aparente. Las fichas representan, en realidad, la disposición a concurrir a votar en las elecciones internas de los partidos. Cuando las definiciones ideológicas de los partidos y las facciones que los componen son débiles, la ficha expresa más la confianza de la persona que la firma hacia quien lo ha invitado a afiliarse al partido que la lealtad hacia el partido en general o alguna de sus facciones. Por supuesto, la proporción de afiliados que sufragó en las elecciones internas es siempre muy baja.²¹ Esto ocurre tanto en las internas en las que están habilitados a participar solamente los afiliados como en las internas abiertas, en las que también pueden votar los ciudadanos sin filiación partidaria. Cuando la ideología no es un factor determinante de los agrupamientos internos y las alianzas entre dirigentes partidarios son volátiles, es muy difícil distinguir entre las listas que compiten en una interna. Este es uno de los motivos que

²¹ Esta es la opinión dominante entre los observadores y confirma los datos que registra la prensa e informan oficialmente los partidos.

permite interpretar la baja concurrencia y es también la fuente del poder de las maquinarias electorales territoriales. Las fichas representan la capacidad de incidir en los conflictos internos que se dirimen a través de elecciones. Los cuerpos deliberativos de los grandes partidos nacionales representan a quienes ejercen este poder.

En distritos electorales de gran tamaño, las máquinas que deciden la suerte de las internas son menos decisivas en las elecciones generales. En primer lugar, porque el esfuerzo proselitista territorial es trabajo intensivo. Constituir una organización equivalente a la que es suficiente para incidir en una interna requiere una inversión inmensamente mayor. En segundo lugar, porque el voto en las elecciones generales es obligatorio, de modo que la capacidad para convencer a los votantes para que vayan a votar y para transportarlos hasta los centros de votación es menos valiosa. En tercer lugar, porque la información acerca de las diferencias entre las distintas listas que se presentan en las elecciones generales es de acceso público y, en general, más fácil de interpretar que las divisiones internas entre los partidos. Finalmente, porque los concurrentes a votar en las internas son, casi siempre, miembros de segmentos particulares del electorado: votantes fuertemente identificados con el partido o clientes de bienes selectivos que distribuye el partido. Esos votantes que las máquinas movilizan en las internas son poco representativos de las tendencias dominantes en el electorado en general. Por este motivo, existe siempre una tensión entre quienes disfrutan de la confianza y la lealtad de los ciudadanos más cercanos al partido y quienes tienen acceso a los medios de comunicación y capacidad de motivar al electorado en general; esto es, entre quienes tienen fichas y quienes tienen votos. Los partidos más nuevos han diseñado sus reglas de modo tal de reducir significativamente o eliminar esta tensión. Ella se manifiesta más intensamente en los partidos tradicionales, que tratan de resolverla a través de otros mecanismos.

Otra línea de tensión cruza a las organizaciones analizadas: la tensión entre poder estatal y poder partidario. Esta tensión es semejante a la anterior, puesto que hacen falta votos para acceder a posiciones de poder estatal. Sin embargo, como la Argentina es un país federal, el poder estatal representa el agregado de votos en la escala provincial. La estructura federal organiza y tensiona la relación entre el partido como organización nacional y las organizaciones del partido establecidas en distintas provincias. Dado que los grandes partidos nacionales controlan la amplia mayoría de las gobernaciones, la tensión entre poder estatal y poder partidario los afecta especialmente. Entre 1995 y 2003, esta tensión se puso de

manifiesto en la relación entre el Congreso Nacional y el Consejo Nacional del Partido Justicialista y en los cambios en la integración del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical.

El Consejo Nacional del Partido Justicialista representa a las organizaciones provinciales del Partido. Lo integran los Presidentes de los Consejos Provinciales, los Gobernadores afiliados al partido y las autoridades de las Cámaras y de los Bloques en el Congreso de la Nación. Entre 1997 y 2003, las diferencias entre el Congreso Nacional y el Consejo Nacional del partido simbolizaron la disputa entre Eduardo Duhalde y Carlos Menem. El tamaño del peronismo bonaerense controlado por Duhalde se hacía sentir en el cuerpo deliberativo, compuesto en proporción a la cantidad de afiliados en cada provincia. La capacidad del presidente de la nación para disciplinar a los gobernadores provinciales, se manifestaba en las reuniones del órgano ejecutivo. Como explicaremos en el próximo capítulo, las aspiraciones presidenciales de Carlos Menem se frustraron definitivamente como resultado de dos reuniones del Congreso Nacional Justicialista: una en Parque Norte, en 1998, otra en el Club Lanús, en enero de 2003. Por su parte, Eduardo Duhalde no consiguió establecer una coalición ganadora con un grupo de gobernadores para neutralizar la influencia de Menem sobre el Consejo Nacional. Dentro del Partido Justicialista, la tensión se resolvió a favor de los líderes partidarios que ejercían poder estatal. Las atribuciones del Consejo Nacional fueron recortadas con una reforma de la Carta Orgánica producida en noviembre de 2001. Sus atribuciones ejecutivas fueron desplazadas hacia una Comisión de Acción Política integrada por los catorce gobernadores provinciales afiliados al Partido. Profundizando esa tendencia, en 2004 el Consejo Nacional fue temporariamente disuelto y todas sus atribuciones fueron asumidas por la Comisión de Acción Política. La Carta Orgánica prevé rehabilitar al Consejo cuando se elija a su presidente en forma directa considerando a toda la nación como distrito único. La imposibilidad de formar coaliciones inter-provinciales estables ha impedido la realización de estas elecciones en todo el período bajo consideración. De este modo, el Partido Justicialista es un conglomerado de organizaciones provinciales que ejercen el poder del Estado en nombre del Partido Justicialista. La organización partidaria de escala nacional ofrece poco a esas organizaciones que, entonces, se resisten a resignar su autonomía en favor de la integración nacional del Partido.

La tensión entre poder estatal y poder partidario también se manifiesta en la Unión Cívica Radical. Los integrantes de su Comité Nacional son

elegidos en forma directa por los afiliados. Se eligen cuatro miembros por cada provincia. Los miembros elegidos designan a una Mesa Ejecutiva de 17 autoridades. Otras 15 secretarías se agregan a esta Mesa Ejecutiva para conformar la Meda Directiva Federal. El agregado permite incorporar más organizaciones provinciales en el órgano ejecutivo de conducción del partido. Las fichas, la capacidad de movilizar a los electorados afines al partidos, pesan más en la Unión Cívica Radical que en cualquier otra organización política argentina. La durabilidad de las rutinas institucionales partidarias refuerza el valor de las fichas. Las Convenciones Nacionales y el Comité Nacional del radicalismo no son meramente rituales. Las decisiones que se toman en estos ámbitos tienen incidencia efectiva en la orientación política del partido. Las organizaciones que controlan fichas las explotan competentemente. Aún cuando los resultados de las elecciones generales son adversos al partido, esas organizaciones continúan movilizándolo eficazmente a los electorados fieles. Esto ha impedido al radicalismo reorientar sus estrategias y renovar sus principales candidaturas en las provincias metropolitanas. Las organizaciones que se desempeñaban en estas provincias, especialmente la bonaerense y la porteña, consiguieron comandar eficazmente al partido entre 1997 y 1999. Cuando la posibilidad de acceder a la Presidencia de la Nación a través de la coalición con el Frepaso parecía cercana, las fichas de las provincias más pobladas se convirtieron en un buen predictor de la capacidad del partido para recoger votos en todos los distritos. A partir de 2000, la estructura de conducción orgánica del radicalismo comenzó a inclinarse a favor de las organizaciones provinciales que siguieron obteniendo buenos resultados electorales a pesar del fracaso del Gobierno nacional. El poder que los miembros del partido ejercían desde sus posiciones estatales comenzó así a neutralizar el poder partidario, aunque nunca consiguió imponerse de un modo tan inequívoco como en el Partido Justicialista.

Las tensiones entre fichas y votos, entre poder partidario y poder estatal, también afectó a la formación de coaliciones inter-partidarias. Afectaron menos intensamente a la constitución del Frepaso, pero se hicieron sentir de modo más categórico cuando esta agrupación decidió aliarse al radicalismo. El Frepaso nació de la coalición entre el Partido Frente Grande²², el Partido PAIS (liderado por el ex gobernador de la provincia de

²² El Frente Grande se constituyó para las elecciones legislativas de octubre de 1993 como una coalición entre el Fredejuso y el Frente del Sur. El Fredejuso agrupaba a sectores de centro-izquierda disidentes del Partido Justicialista (que en 1991 habían constituido el

Mendoza, José Octavio Bordón, hasta entonces miembro del Partido Justicialista), los partidos agrupados en la Unidad Socialista (el Partido Socialista Democrático y el Partido Socialista Popular) y la agrupación Nuevo Espacio (integrada por dirigentes disidentes de la Unión Cívica Radical). Varias de estas agrupaciones disponían de alguna capacidad de movilización de votantes fieles, pero su principal capital político residía en las credenciales de firme oposición al oficialismo justicialista acumuladas por sus dirigentes más notables (Alvarez, Bordón y Graciela Fernández Meijide). Las fichas de los partidos integrantes de la Unidad Socialista pesaban fundamentalmente en las elecciones locales de las ciudades grandes como Buenos Aires y Rosario. No era entonces necesario recompensar esta capacidad de movilización con espacios de poder partidario más que en el nivel local. Uno de los desafíos de la estabilidad de la Alianza consistió en encontrar una modalidad de reparto de poder aceptable para quienes controlaban fichas en el radicalismo y quienes contribuían con votos desde el Frepaso. El problema mayor para dar con esta fórmula residió en que los votos frepasistas eran perfectamente prescindibles para muchas organizaciones provinciales radicales. La integración de una estrategia nacional estable en estas condiciones era sólo posible en la medida en que se sostuviera la expectativa de ocupar la Presidencia de la Nación. En otras palabras, una coalición inter-partidaria nacional sólo pudo sostenerse como oposición ascendente o como oficialismo. Bajo cualquier otra circunstancia, la probabilidad de estructurar una coalición nacional opositora es muy baja.

Sea que controlen fichas, votos o poder estatal, los miembros de los partidos políticos compiten entre sí. El objeto principal de la competencia es la posibilidad de acceso a los cargos de gobierno, cuya condición es ingresar en las listas del partido. Como se indica en la tabla 3.4, todos los partidos argentinos prevén una compensación para los candidatos o facciones derrotados en las compulsas para designar autoridades partidarias o decidir la integración de las listas para cargos electivos. En general, los cargos y las candidaturas se distribuyen de acuerdo con la regla de "mayoría y minoría". Esto implica que toda facción que sea capaz de reunir al menos un 25% de los votos tiene asegurado algún espacio en las listas partidarias. El valor político de este espacio aumenta en proporción a la cantidad de representantes que se eligen en cada distrito y en relación con

Modejuso, a sectores disidentes de la Democracia Cristiana e integrantes del movimiento de derechos humanos agrupados en Democracia Popular.

el caudal esperable del partido; es decir, la compensación puede ser insuficiente en los distritos que eligen pocos legisladores o cuando la cosecha esperable es pequeña. De todos modos, en general, los efectos esperables de una regla como esta son dos. En primer lugar, la frecuencia de elecciones internas debería ser baja a menos que todas las facciones existentes confíen en poder reunir al menos un 25% de los votos. Cuando los recursos de poder están muy concentrados, son pocas las sub-organizaciones partidarias que pueden sostener esta expectativa. En segundo lugar, puesto que sólo dos listas pueden acceder a espacios de poder, cuando se realizan elecciones internas las facciones deberían aliarse en una cantidad pequeña de listas. Los resultados concretos de esta regla varían entre los distintos partidos y en cada nivel de gobierno. Si bien esperamos que, con esta regla, pocas agrupaciones compitan en cada nivel, esto no implica que las mismas agrupaciones internas presenten candidatos para todos los niveles de gobierno. Nos extenderemos sobre este argumento en el capítulo 5. Aquí vamos a concentrarnos en lo que ocurre por la competencia en la escala nacional en los cuatro partidos que estamos analizando.

Como explicaremos en el próximo capítulo, el acceso a la Presidencia de la Nación es el premio mayor de la competencia política en la Argentina. Las condiciones en que se compite por las candidaturas partidarias para este cargo tienen repercusiones sobre el resto de los niveles de la organización. Desde la Presidencia de la Nación se controla una masa grande y diversa de recursos. Esto permitiría establecer algún sistema de compensación para las facciones derrotadas en la carrera interna por la Presidencia, pero es difícil traducir ese sistema en un esquema de reglas sancionadas oficialmente. Los partidos políticos argentinos no han conseguido hacerlo hasta el momento. Aunque la ocupación de cargos en distintas carteras del ejecutivo permite compensar a los perdedores, la Presidencia, concebida como centro de decisión, constituye un premio poco divisible y la disputa por esa posición resulta, entonces, particularmente intensa. Como señalamos en el capítulo 2, los problemas resultantes de la intensidad en la competencia pueden atenuarse en la medida en que las facciones en disputa puedan elaborar sus estrategias considerando horizontes temporales más largos. La derrota de hoy es más fácilmente tolerable si existe una probabilidad cierta de volver a competir con buenas chances en el próximo turno. La extensión de los horizontes temporales de los actores depende de la regularidad en la aplicación de las reglas de juego. Esa regularidad varía de modo significativo entre las organizaciones que hemos analizado.

Desde 1983 se realizaron cinco elecciones presidenciales. En ese período el Partido Justicialista consagró a sus candidatos de acuerdo con cinco modalidades distintas. Solamente dos de ellas involucraron procedimientos electorales: una elección interna en 1988 y la habilitación para que los candidatos afiliados al Partido compitieran por fuera de la agrupación en 2003. Las fórmulas del justicialismo fueron consagradas por los cuerpos de conducción partidarios en 1983, 1995 y 1999. Las disputas internas que llevaron a esas consagraciones obedecieron a lógicas distintas en cada caso. En suma, quien desea competir por la candidatura presidencial del Partido Justicialista no puede determinar con certeza cuál es la regla que va a regir esa competencia. No es sorprendente, entonces, que dos aspirantes presidenciales del justicialismo hayan decidido abandonar la agrupación y competir desde estructuras partidarias nacionales propias. Lo hizo José Octavio Bordón, quien fundó PAIS en 1993 y, más recientemente, Adolfo Rodríguez Saá, que constituyó el Movimiento Nacional y Popular. La previsibilidad de las reglas de competencia interna presidencial en el radicalismo no impidió que afiliados que aspiraban a este cargo, como Elisa Carrió y Ricardo López Murphy, abandonaran la agrupación a partir de 2001. Pero este abandono es más atribuible al declive electoral partidario en los distritos en los que competían estos dirigentes que a la inestabilidad de la regulación de la competencia interna.

Las fórmulas presidenciales radicales fueron consagradas de acuerdo con procedimientos más previsibles. Hubo elecciones internas en 1983 (que no se completaron, porque Fernando de la Rúa, el pre-candidato que competía con Raúl Alfonsín, decidió abandonar la competencia al observar los resultados obtenidos en los primeros distritos), en 1989 (Eduardo Angeloz derrotó a Mario O'Donnell) y en 1995 (Horacio Massacessi derrotó a Federico Storani). En 1999 la Convención Nacional de la UCR consagró a Fernando de la Rúa como pre-candidato radical para las elecciones internas en las que se decidiría la fórmula de la Alianza. En 2003 Leopoldo Moreau derrotó a Rodolfo Terragno en una interna abierta en la que las dudas sobre el primer escrutinio llevaron a repetir la elección en varias provincias.

El artículo 4º de la Ley 25.611 prevé que los candidatos de los partidos para todos los cargos nacionales se elijan de acuerdo con el mecanismo de internas abiertas. El propósito de esta norma, sancionada por el Congreso Nacional en junio de 2002 bajo la presión pública que sucedió a la crisis política de 2000-2001, es precisamente estabilizar la competencia interna por los principales cargos y hacerla más uniforme entre todas

las agrupaciones. Como observaremos en el próximo capítulo, la aplicación inicial de la nueva regla fue accidentada y su eficacia para neutralizar la fragmentación partidaria en la escala nacional depende de la actitud que adopte el Partido Justicialista respecto de esta regla.

La resolución de los problemas de cooperación resultantes de la competencia por la primera magistratura puede contribuir muy significativamente al fortalecimiento de los partidos políticos y facilitar su integración en la escala nacional. Como sugiere la exposición anterior y se indica en la tabla 3.4., los vaivenes políticos del período 1995-2003 afectaron significativamente a las estructuras partidarias. Solo dos de las cuatro organizaciones protagonistas de la política nacional en ese período sobrevivieron a esos vaivenes. En cada una de ellas, las tensiones características de la diferencia entre los modos de simbolizar el poder político – fichas y votos, poder partidario y poder estatal– se manifestaron con distinta intensidad y se gestionaron de modo distinto. Sin embargo, hay una nota común, que coincide con las tendencias que hemos analizado en capítulos anteriores: la capacidad de coordinación de los partidos políticos como organizaciones extra-gubernamentales se debilita, la potencia disciplinaria de las organizaciones partidarias se vuelve cada vez más dependiente de los cargos de gobierno. Este no es un rasgo singular de los partidos argentinos, sino una tendencia que se verifica en las organizaciones partidarias de las democracias occidentales (Katz y Mair, 1994; 1995). Lo distintivo del impacto de esta tendencia en la Argentina es que el debilitamiento de los mecanismos extra-gubernamentales de coordinación conspira contra la capacidad de los partidos para unificarse en la escala nacional. Esto no impide completamente que puedan formarse coaliciones nacionales, pero las hace muy dependientes de las lógicas territoriales de acumulación de poder de los integrantes de esas coaliciones.

Integrar para gobernar: las instituciones de gobierno y su incidencia sobre la integración partidaria

De acuerdo con lo que señalamos en los primeros capítulos, los partidos políticos deben adaptarse al entorno general en el que compiten. De este modo, las reglas que estructuran este entorno general inciden sobre la organización interna de los partidos. Dentro de la variedad de reglas que dan forma al sistema político nos interesa destacar aquellas que tienen un impacto más apreciable sobre la estructura y estabilidad de las coaliciones partidarias de escala nacional. Comenzamos el análisis con

una observación acerca de los requisitos legales para la constitución de partidos políticos y su impacto sobre la capacidad de los partidos para disciplinar a los individuos y las facciones que compiten dentro de ellos. A continuación analizaremos los efectos de la diferencia entre distritos provinciales en la estructura de la competencia inter-partidaria para la elección de cargos nacionales. Nos ocuparemos luego los determinantes de la disciplina de los bloques legislativos en el Congreso Nacional. Finalmente, analizaremos el impacto de la inestabilidad en las reglas nacionales y provinciales de competencia sobre la integración de las organizaciones partidarias.

Es sencillo cumplir con los requisitos para obtener reconocimiento legal para un partido político en la Argentina. Basta reunir firmas en un número equivalente al 4 por mil de los electores hábiles de un distrito para presentar candidatos para todos los cargos. Para formar un partido nacional es necesario obtener reconocimiento legal en por lo menos 5 distritos. No es necesario formar un partido nacional para competir por cargos legislativos o ejecutivos nacionales. Si bien es necesario alcanzar un monto mínimo de votos en elecciones consecutivas para conservar la personería jurídico-política, el resultado previsible de la flexibilidad en la regulación es que existe un número muy grande de partidos reconocidos legalmente. Como se observa en la tabla 3.5., la asociación entre el número de partidos y el de electores no es muy fuerte (la correlación entre estos guarismos para los 22 distritos sobre los que obtuvimos datos es 0.42).

Tabla 3.5. Partidos reconocidos legalmente y cantidad de electores necesarios para formar un partido en cada provincia, 2005

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

(*) De acuerdo con el artículo 7, inciso (a) de la Ley 23298 / 85, Ley Orgánica de Partidos Políticos.

(**) De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 23298 / 85.

Facilitar la constitución de partidos políticos puede ser un aliciente constructivo para estimular la participación ciudadana y promover el pluralismo. Sin embargo, el reconocimiento legal es una condición necesaria pero insuficiente para acceder a la representación política. Un porcentaje muy bajo de los partidos reconocidos puede acceder a cargos de gobierno. La cantidad de partidos que pueden obtener cargos depende de cuán políticamente significativas sean las diferencias económicas o culturales

que separan a los votantes y de cuán restrictivo sea el régimen electoral (Cox, 1997). La potencia restrictiva de las leyes electorales depende de varios factores. El más significativo de ellos es la cantidad de cargos que se eligen en cada distrito. Si se eligen pocos cargos, serán pocos los partidos que accedan a la representación, independientemente de cuántos tengan habilitación legal para participar de las elecciones.

En las provincias en las que se eligen pocos cargos, el valor del reconocimiento legal de los partidos es bajo. Puesto que sólo los partidos establecidos pueden competir con alguna chance por los pocos puestos que hay en juego, quienes tienen vocación política prefieren competir dentro de las organizaciones ya existentes. En las provincias en las que se eligen más cargos, la habilitación legal para participar de elecciones permite que las agrupaciones menores intervengan en la disputa interna entre los partidos más grandes a través de dos estrategias. En primer lugar, puede cederse la etiqueta de un partido pequeño a un dirigente de un partido más grande que no ha conseguido ingresar en la lista de ese partido. En segundo lugar, puede llevarse como candidato propio para un cargo de escala más alta a un dirigente de un partido más grande e integrar el resto de la boleta con miembros de la agrupación más pequeña. Ambas estrategias son frecuentes en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires y esta frecuencia aumentó al calor de la intensificación de los conflictos en los grandes partidos nacionales. Estas estrategias confunden a los votantes en el momento de emitir sus sufragios y desnaturalizan la competencia interna en los partidos, en la medida en que para algunos dirigentes el resultado de la decisión partidaria interna no es la última palabra. Para limitar el impacto negativo del valor electoral de los partidos legalmente reconocidos, los requisitos para acceder a ser candidato de una agrupación deben hacerse más exigentes, de modo tal de hacer más sencilla para los electores la tarea de asociar personas con agrupaciones y menos costoso para las agrupaciones el trabajo de disciplinar a sus miembros.

Las condiciones para competir por las bancas en el Congreso de la Nación varían significativamente entre las provincias. Esta variación tiene tres fuentes: una de ellas social y dos institucionales. La fuente social de la variación resulta de diversos factores sociodemográficos que pueden incidir en los resultados electorales: entre otras, el ingreso promedio y el grado de desigualdad de cada provincia y las diferencias culturales, económicas e históricas entre regiones de cada provincia. El efecto electoral de estos determinantes no es fácil de discernir dadas las herramientas

teóricas existentes, pero es ostensible, de acuerdo con los datos de la tabla 3.6., que hay algo más que factores institucionales explicando las diferencias interprovinciales en la estructura de competencia electoral. Las dos fuentes institucionales son, por un lado, la variación en el tamaño de los distritos provinciales para la elección de diputados nacionales y las diferencias entre los regímenes electorales provinciales. En las provincias en las que se eligen menos diputados en cada turno electoral los votos tienden a distribuirse entre menos agrupaciones. Por otro lado, la competencia electoral por cargos provinciales tiene incidencia sobre la competencia por cargos nacionales. Esta incidencia puede manifestarse de modo directo cuando las elecciones para cargos de distinto nivel ocurren en la misma fecha. En esos casos, las candidaturas de los gobernadores tienden a “arrastrar” al resto de las listas integradas en las boletas partidarias. Indirectamente, los partidos que son importantes para la distribución del poder en la provincia, disponen de una ventaja para capturar la atención de los votantes para la elección del resto de los cargos. Los regímenes electorales provinciales varían significativamente en términos de sus sesgos mayoritarios y partidarios; esto es, en términos del “premio” en la distribución de cargos que otorgan a los partidos que obtienen más votos y en términos del sesgo en la distribución de los cargos entre los partidos dada la localización de los votantes de cada uno de ellos (Calvo y Escolar, 2005, cap. 5).

Las organizaciones provinciales de los partidos nacionales compiten en entornos diversos. El esfuerzo de adaptación a las exigencias de esos entornos no siempre es compatible con la contribución al éxito del partido en la escala nacional. Significativamente, en muchos casos el éxito nacional del partido no es indispensable para el sostenimiento de las organizaciones provinciales. Por el contrario, cuando la reputación de los candidatos para cargos nacionales o de la etiqueta nacional del partido es baja, las organizaciones provinciales se benefician de diferenciarse respecto de sus copartisanos que compiten en otros distritos. Estas estrategias de diferenciación son esperables y comprensibles como respuestas coyunturales a cambios de corto plazo. Es inclusive saludable para el funcionamiento del sistema político que las organizaciones partidarias se preocupen por defender los esfuerzos que han realizado para sostener una posición competitiva en un determinado distrito. El problema reside en que, en ausencia de mecanismos eficaces de coordinación de la actividad partidaria en la escala nacional, estas respuestas coyunturales pueden convertirse en tendencias de más largo plazo. Bajo estas condiciones, el armado de coaliciones nacionales puede dificultarse y volverse cada vez más difícil a medida en que las tendencias centrífugas se consolidan en el interior de los partidos.

**Tabla 3.6. Magnitud de distrito y número efectivo de partidos por provincia
Elecciones de diputados nacionales 2003**

Provincia	Cantidad de diputados electos en cada distrito 2003	Número efectivo de partidos 2003
Buenos Aires	35	4,83
Ciudad de Buenos Aires	12	5,4
Santa Fé	10	2,6
Córdoba	9	4,63
Mendoza	5	4,4
Tucumán	5	5,4
Corrientes	4	4,52
Entre Ríos	4	2,8
Misiones	4	2,9
Salta	4	3,1
Santiago del Estero	4	4,5
Chaco	3	2,61
Chubut	3	2,7
Formosa	3	1,8
Jujuy	3	2,3
La Rioja	3	1,9
Río Negro	3	4,5
San Juan	3	4
Tierra del Fuego	3	4,5
Catamarca	2	2,73
La Pampa	2	2,9
Neuquén	2	4,1
San Luis	2	1,9
Santa Cruz	2	1,7
Media	5.4	3,4
Desvío	(6.8)	(1.9)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

Sorprenderá al observador del sistema político argentino encontrar que, a pesar de las tensiones y los problemas de coordinación analizados, los bloques legislativos de los partidos mayoritarios en el Congreso Nacional actúan de un modo disciplinado. El Congreso de la Nación es una de las arenas fundamentales de coordinación gubernamental. La sanción de las leyes requiere que se formen mayorías y que estas tengan alguna estabilidad. Las tendencias a la segmentación entre las estrategias electorales distritales contrastan allí con la disciplina distintiva de los bloques partidarios.

Como sostienen los análisis de Mark P. Jones (Jones, 1998; Jones y Hwang, 2003) la coordinación legislativa tiene dos fuentes: las leyes electorales y las reglas de la organización del trabajo legislativo (Jones, 1998, 33). El sistema electoral de lista cerrada promueve el voto disciplinado en las Cámaras. Si los legisladores desean ser reelectos, deben ingresar en las listas cuya composición, en aproximadamente la mitad de los casos, es determinada por los líderes distritales de la organización. La capacidad de los líderes de armar las listas es más determinante cuando ocupan el ejecutivo provincial (De Luca, Jones y Tula, 2003). La lealtad al partido también es una condición necesaria en el caso en que los legisladores no persigan la reelección, pero deseen continuar sus carreras políticas en otros cargos (Jones, Saiegh et al, 2002).

Dado que las listas se arman y compiten en cada distrito, el efecto de las leyes electorales induce a la disciplina de las delegaciones provinciales de cada partido. No obstante, la unidad de coordinación en el voto de los legisladores es el partido considerado como agrupación nacional. La agrupación de legisladores de una misma provincia y de distintos partidos es infrecuente, excepto para las votaciones cuyo impacto sobre el interés provincial es muy notorio (como, por ejemplo, en el caso de los regímenes especiales de estímulo a algunas actividades agrícolas, extractivas o industriales).²³ También lo es la agrupación de diputados de un mismo bloque en subcoaliciones que agrupan a delegaciones de distintas provincias.

Considerando que las leyes electorales estimulan la solidaridad entre los miembros de las delegaciones provinciales y teniendo en cuenta que en el período bajo estudio los intereses y las estrategias de los partidos de cada distrito tendieron a dispersarse, esperaríamos que la heterogeneidad

²³ Diputado Juan Manuel Urtubey, PJ, provincia de Salta, entrevista con el autor, 21 de abril de 2004.

interna de los bloques hubiera aumentado. Sin embargo, esto no ocurrió. Entre 1997 y 1999, tanto el oficialismo justicialista como la oposición de la UCR y el Frepaso se mantuvieron unidos en sus votos. Entre 1999 y 2001, el bloque del PJ continuó votando unido. Paradójicamente, en esos dos años las diferencias entre el comportamiento de los diputados radicales y los frepasistas tendieron a acentuarse (Jones y Hwang, 2003). Este distanciamiento no obedeció a una segmentación entre delegaciones provinciales, sino al rechazo que las políticas del presidente generaron entre un grupo de diputados frepasistas, varios de los cuales abandonaron la agrupación y se sumaron a otros bloques en distintos momentos de 2001.

Los estudios sobre de las votaciones en el Congreso indican que el comportamiento de los legisladores se organiza de acuerdo con una sola dimensión. Esta dimensión es de escala nacional y el criterio que mejor la describe es el contraste entre oficialismo y oposición (Jones y Hwang 2003). La coordinación de los legisladores alrededor de este eje es favorecida por las reglas que organizan el trabajo legislativo. Estas reglas concentran las facultades de decisión sobre la distribución de nombramientos y recursos financieros en las autoridades de las Cámaras y los líderes de los bloques. La disciplina partidaria se respalda en esta concentración.

El presidente y los vicepresidentes de las Cámaras así como los líderes de cada bloque deciden las nominaciones para integrar las comisiones legislativas, controlan la agenda de tratamiento y votación de los proyectos y pueden distribuir recursos financieros adicionales a los que cada miembro recibe para mantener su staff. Los legisladores necesitan de estos recursos tanto para recompensar a sus colaboradores como para impulsar iniciativas que les permitan ganar notoriedad personal. Estas herramientas institucionales restringen la autonomía individual en el voto y promueven la disciplina.

El costo de no acompañar la posición del bloque partidario en votaciones divididas es alto, y el beneficio potencial poco significativo, dado que los presidentes son los más probables beneficiarios del éxito de las iniciativas legislativas y carecen tanto de incentivos como de mecanismos para compartir ese beneficio con legisladores de la oposición. Por eso es improbable que las tensiones dentro de los bloques se expresen en las votaciones. El indicador más habitual de esas tensiones es la inactividad legislativa. No existen mediciones sistemáticas de este indicador, pero de acuerdo con el relevamiento de prensa que hemos realizado para este estudio registramos periodos de actividad esporádica en los

meses previos a las elecciones de 1999 y en las vísperas de la elección de 2003.²⁴

Entre 1995 y 2003, los problemas en la confección de las coaliciones electorales de escala nacional se reflejaron dentro de la Cámara de Diputados, aunque no tuvieron incidencia en la determinación final de las votaciones. Como veremos en el próximo capítulo, en algunos períodos las disputas electorales nacionales en el Partido Justicialista afectaron la integridad de su bloque de diputados. Durante el período 1997-1999, la delegación de diputados bonaerenses fieles a Eduardo Duhalde constituyó un elemento de presión favorable al gobernador en la pelea por la candidatura del peronismo. No obstante, la amenaza de dividir permanentemente el bloque nacional no se concretó. En el período 1999-2001, las tensiones en la coalición nacional justicialista estimularon la segmentación de la discusión legislativa en la Cámara de Diputados. Allí constituyeron el sub-bloque “Federal” quienes respondían a Eduardo Duhalde y Carlos Ruckauf y los opositores a la estrategia bonaerense se agruparon en el sub-bloque “Independiente”. Los miembros de estos sub-grupos continuaron votando en bloque a pesar de sus diferencias internas (Jones y Hwang, 2003, figuras 2 y 3). Las amenazas de separación consisten más bien en señales, que permiten estimar la magnitud de sus fuerzas a los participantes en contiendas que tienen lugar fuera de las Cámaras del Congreso.

En síntesis, los miembros de los partidos políticos que acceden a bancas en el Congreso tienden a coordinar sus votaciones. Esta coordinación va más allá de las divisiones entre las delegaciones de distintas provincias que puede haber dentro de los bloques. Las diferencias entre legisladores de un mismo bloque se resuelven dentro del ámbito del Congreso y de acuerdo con una distribución de recursos de poder estructurada por las reglas de la propia legislatura. Los recursos de los partidos como organizaciones extra-gubernamentales tienen poca influencia en el trabajo legislativo. Las cartas orgánicas de los partidos mayoritarios facultan a sus cuerpos deliberativos (Congresos o Convenciones Nacionales) a recibir informes de los funcionarios electos en las listas de la organización. No obstante, esta facultad se ejerce muy infrecuentemente. Pero las carreras políticas de los legisladores se definen en las provincias y están sujetas a la autoridad de los líderes provinciales. Las disputas entre estos líderes no

²⁴ De acuerdo con los relatos de los corresponsales parlamentarios, algo semejante ocurre en vísperas de las elecciones legislativas de 2005. Esos relatos atribuyen la inactividad a la incertidumbre resultante de la presentación de distintas facciones justicialistas en listas separadas en varios distritos.

pueden registrarse analizando los resultados de las votaciones, pero inciden sobre la continuidad del trabajo legislativo. De este modo, en algunas circunstancias, la competencia por los liderazgos nacionales puede afectar la acción de gobierno.

El reflejo de la competencia electoral sobre el trabajo parlamentario se registró con mayor nitidez después de las elecciones legislativas de 1997 y antes de las presidenciales de 1999. El hecho de que la lista de la Alianza encabezada por Graciela Fernández Meijide obtuviera la mayor cantidad de votos en la provincia de Buenos Aires constituyó la señal de largada para el esfuerzo del entonces presidente Menem de competir por su cargo por tercera vez consecutiva. Este esfuerzo comportaba una violación, sino del texto de la Constitución y las leyes vigentes, de la interpretación que todos los actores políticos y especialistas hacían de esos textos, exceptuando al presidente Menem y sus seguidores (entre estos últimos, varios ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación). Durante dos años la competencia por la candidatura presidencial del justicialismo se dirimió en un contexto de casi absoluta incertidumbre sobre las reglas de juego. La bancada oficialista en la Cámara de Senadores hizo valer su mayoría para incorporar miembros por las provincias de Chaco y Corrientes y la Ciudad de Buenos Aires con absoluta independencia de la decisión de las legislaturas o los resultados electorales de esos distritos. El presidente promovió numerosas presentaciones judiciales que tenían como propósito llevar la decisión sobre su habilitación para presentarse a competir por un tercer mandato hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Analizaremos en detalle este proceso en el próximo capítulo. Diremos aquí que este factor coyuntural se combinó con los factores institucionales y organizacionales analizados anteriormente para desarmar al justicialismo como organización nacional efectiva. Las consecuencias de la puesta en cuestión de todas las reglas se manifestaron durante el conflicto por la sucesión presidencial de De la Rúa, en la competencia por la candidatura en 2003 y persisten en alguna medida en 2005. Los resultados de las elecciones legislativas de este año indicarán en qué medida y con qué estructura el justicialismo sobrevivirá a estos ocho años sin liderazgo nacional.

Conclusiones: cambios y continuidades en la integración nacional de los partidos

Para formular las conclusiones del análisis precedente acerca de los determinantes de la integración partidaria en distintas escalas de compe-

tencia, podríamos guiarnos con cuatro preguntas: a) ¿cómo se generan los recursos necesarios para sostener las actividades de los partidos; b) ¿cómo se determinan los agrupamientos internos; c) ¿cómo se accede a los cargos partidarios y a las candidaturas? y d) ¿cómo incide el contexto institucional extra-partidario sobre la competencia y la cooperación internas? Las respuestas son distintas para cada partido y la caracterización de los partidos desde la perspectiva que ofrecen estas preguntas varía a lo largo del tiempo, como hemos detallado en la exposición anterior. No obstante, hay algunas tendencias generales en el período que hemos analizado y que nos interesa destacar aquí.

En primer lugar, la red de financiamiento de los partidos políticos tiene su centro en el Estado y, dentro de la estructura estatal, en el ejecutivo nacional, en los provinciales y en los municipales. El valor electoral de estos recursos es más alto para los partidos nacionales o las organizaciones provinciales que reproducen su caudal a través del intercambio directo con sus votantes. Desde el punto de vista organizacional, estos recursos son vitales para todos los partidos, puesto que permiten recompensar de modo continuado la colaboración de los dirigentes partidarios. En ausencia de una regulación que restrinja de modo eficaz el uso partidario de las decisiones de empleo público y la distribución de subsidios, esta estructura de financiamiento da una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición y, en la medida en que ofrece autonomía a las organizaciones partidarias provinciales y locales, la coordinación entre niveles resulta (cuando resulta) de las estrategias independientes de las sub-organizaciones partidarias antes que de la imposición desde los niveles centrales de la organización. En ese sentido, debilita a los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y fortalece el poder interno de los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno.

Los actores partidarios argentinos realizan inversiones para la definición y la fundamentación técnica de programas de gobierno. Estas inversiones son dispersas y discontinuas y su vínculo con las tradiciones partidarias es débil. Más importante aún, no existen espacios en los que puedan confrontarse los programas elaborados por distintas facciones. En general, la secuencia temporal se invierte: primero ocurre la confrontación interna y la elaboración programática sigue, quedando en general a cargo del candidato o la facción ganadora. Para constituir estos espacios de confrontación que sirvan para algo más que para la presentación ritual de una lista de consignas de campaña, es necesario realizar sostenidos esfuerzos organizativos. No todos los partidos argentinos tienen incenti-

vos suficientes para realizarlos y, los que los han tenido, carecieron de la capacidad o la destreza para transformarlos en realizaciones duraderas.

Las ideologías partidarias son una herencia que necesita ser realimentada constantemente para mantener su vitalidad. De otro modo, subsisten solamente como un recuerdo y su impacto electoral, tanto en los comicios internos como en los generales, se diluye. Dado que la elaboración ideológica de escala partidaria es pobre, la ideología es un criterio cada vez más débil para determinar los agrupamientos partidarios internos. Con las diferencias entre los partidos consignadas en el análisis anterior, encontramos que las facciones partidarias encuentran cada vez más dificultades para integrarse más allá de las arenas de competencia de menor escala. De este modo, en el armado de las coaliciones que sostienen las estrategias de los partidos en la escala nacional, concurren un número creciente de actores, definidos en cada territorio en relación a con criterios diversos. Los dirigentes partidarios se dividen de acuerdo con aquello que los divide en las provincias o en los municipios de mayor población. Las problemáticas partidarias nacionales son inexistentes, o bien mucho más débiles que los criterios de división que operan en la escala provincial.

El capital de las facciones y los líderes partidarios pueden valorarse de acuerdo con tres unidades de cuenta distintas: (i) las fichas, que representan la capacidad de incidir en la elección de cargos y candidaturas partidarias; (ii) los votos, que representan la capacidad de contribuir a la cosecha distrital o nacional del partido; y (iii) el poder estatal, que representa la agregación de los votos en la escala nacional, provincial o municipal. En la distribución de poder interno de la Unión Cívica Radical, considerada como partido nacional, pesan más las fichas que los votos y, recientemente, más los votos agregados en la escala provincial que los votos que cada organización contribuye al total nacional del partido. Las fichas del Partido Justicialista tienen distinto peso en distintas provincias y, casi siempre, pesan menos que las fichas en la Unión Cívica Radical. De modo más marcado que en la Unión Cívica Radical, el poder acumulado desde cargos en el Estado es decisivo respecto de cualquier forma de poder exclusivamente partidario; más aún, la coordinación organizacional que existe dentro del Partido Justicialista se comanda desde el Estado, las capacidades de que dispone la organización para resolver problemas de coordinación fuera del ámbito estatal son muy limitadas.

Algunas características del contexto institucional extra-partidario dificultan la integración de coaliciones nacionales estables. La más importan-

te de ellas es la diferencia entre las estructuras de competencia política en distintas provincias. El régimen electoral ofrece a distintas organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro de la imagen nacional de los partidos o de la reputación de los líderes nacionales de los partidos. Si se sostiene en el tiempo, la explotación eficaz de estas posibilidades por parte de algunas organizaciones provinciales dificulta la reintegración y el robustecimiento de los partidos como organizaciones nacionales. La facilidad para constituir partidos políticos que ofrece la legislación nacional y la permisividad para el cruce de candidatos y apoyos entre organizaciones refuerzan esta tendencia y deterioran la calidad de la información electoral de que disponen los votantes en los distritos más grandes.

Aunque dispersos en la arena electoral, los partidos subsisten como bloques parlamentarios disciplinados. Esta disciplina se sostiene en las reglas de selección de las candidaturas y en las reglas que estructuran la distribución de autoridad y recursos institucionales dentro del Congreso de la Nación. Pero las tensiones centrífugas se hacen sentir aún en el trabajo legislativo, donde el costo de manifestarlas es más alto y el beneficio más incierto. Considerando el poder del que disponen los presidentes argentinos para estructurar la agenda legislativa, la capacidad de disciplinamiento de las autoridades de las Cámaras y de los bloques y la baja probabilidad de las coaliciones legislativas inter-partidarias, la disciplina parlamentaria no es sorprendente. Pero los acuerdos que se traducen en esos votos disciplinados pueden alcanzarse según distintos criterios y a través de distintos mecanismos. Hoy, la aprobación de las leyes en la Argentina parece representar más los acuerdos circunstanciales entre múltiples facciones provinciales antes que la negociación entre facciones nacionales estables vinculadas más allá de los límites territoriales.

Algunas de las tendencias centrífugas en el funcionamiento del sistema político, que afectan también a las organizaciones partidarias, son el resultado del diseño institucional del federalismo en la Argentina. La autonomía constitucional de las provincias, la sobre-representación de los distritos menos poblados en el Senado y en la Cámara de Diputados, la capacidad de los gobiernos provinciales para determinar la fecha de los comicios en sus territorios, la autorización a los partidos distritales para presentar candidatos para cargos nacionales, el reconocimiento de los partidos políticos que comienza a partir de sus organizaciones distritales, todas ellas son reglas elaboradas con el explícito propósito de resguardar y reforzar la autonomía de las provincias. El ejercicio de esta autonomía

no es un defecto de diseño, es históricamente constitutivo de la Argentina como nación federal.

Como otras federaciones, la Argentina ha atravesado períodos en los cuales las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros en los cuales predominan las fuerzas centrífugas. El predominio de tendencias de uno u otro tipo es el resultado de la interacción compleja entre distintos factores. Todos los rasgos institucionales y organizacionales analizados operan simultáneamente, de modo que es difícil determinar el efecto “neto” de cada uno de ellos. Hemos encontrado adecuado a los propósitos de este estudio ilustrar la interacción entre estos múltiples factores relatando la evolución de las organizaciones partidarias desde el punto de vista de las oportunidades y las restricciones que enfrentaron sus protagonistas. Los próximos dos capítulos se dedican a ese relato. El primero se ocupa de la arena de competencia nacional. El segundo analiza el mismo juego en dos escenarios provinciales. En buena media, la historia que contamos reseña un período de desintegración nacional de los partidos argentinos. El predominio de las tendencias centrífugas en este período no es, sin embargo, inexorable. Nuestro relato llega hasta 2003. A partir de allí comenzó otra historia, cuyo final, hacia mediados de 2005, permanece abierto. Uno de los desenlaces posibles es que el Partido Justicialista reconstituya una estructura de coordinación nacional alrededor de la figura del Presidente Kirchner. La posibilidad de reintegración nacional del espacio no peronista parece más remota. En estas condiciones, el resultado agregado seguiría registrando alguna medida de desintegración y desnacionalización en el *sistema* de partidos, pero los problemas resultantes de la desintegración y la desnacionalización se manifestarían más agudamente entre quienes integran y quienes votan agrupaciones distintas del justicialismo.

Pero nos estamos anticipando, los capítulos siguientes cuentan la historia del período previo. Adoptando el punto de vista de los actores, explican cómo las decisiones de los partidos contribuyeron a la desintegración del sistema de partidos. Aún no sabemos qué tan perenne será este resultado, pero podemos recorrer el itinerario que nos llevó hasta él.

4. La escala nacional de los partidos: evolución de las coaliciones presidenciales

Analizamos en este capítulo la evolución de las coaliciones presidenciales en el Partido Justicialista, en Acción por la República y en la Alianza que integraron la UCR y el Frepaso. La consideración de este último caso nos permitirá verificar en qué medida los problemas de coordinación supra-provincial son distintos cuando los actores del juego son partidos políticos y no facciones de un partido. El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero de ellos aplica el marco general de análisis desarrollado en capítulos anteriores para explicar la estructura y la dinámica de las coaliciones presidenciales. Las dos secciones siguientes analizan cronológicamente la evolución de las coaliciones presidenciales en los partidos seleccionados. La primera de ellas relata esta evolución entre 1995 y 1999; la segunda se ocupa del período 1999-2003. La cuarta sección se dedica a exponer las conclusiones del análisis anterior.

Estructura y dinámica de las coaliciones presidenciales

La Presidencia de la Nación es el premio mayor de la competencia interpartidaria en la Argentina. Una intendencia o una gobernación pueden ofrecer a un aspirante individual recursos de poder igualmente valiosos y más fáciles de proteger y controlar que la titularidad del ejecutivo nacional. En términos individuales, entonces, acceder a la Presidencia puede no ser la mejor opción, pero desde el punto de vista de las organizaciones partidarias no hay dudas de que se trata del premio mayor. Los candidatos con chances de llegar a la Presidencia pueden “arrastrar” el voto por las otras boletas del partido. Aunque este efecto de arrastre es menos relevante para los partidos que controlan las gobernaciones provinciales, en general, las organizaciones distritales deberían preferir concurrir a la elección con un candidato presidencial fuerte. Para los partidos que no controlan muchas gobernaciones, el acceso a la Presidencia es un

recurso indispensable para consolidarse como organizaciones. Desde la Presidencia se controla una enorme masa de recursos legales y financieros, se determina la agenda de las políticas más significativas y se hacen nombramientos en distintos niveles y sectores de la administración pública. Por estos motivos, la disputa por las candidaturas presidenciales estructura la disputa partidaria interna en todos los partidos con aspiraciones a ejercer poder en el nivel nacional.

La lógica que gobierna la selección de candidatos presidenciales tiene componentes competitivos y componentes cooperativos e involucra distintos niveles de la organización. Los candidatos presidenciales representan a coaliciones de dirigentes partidarios nacionales, provinciales y locales, quienes ponen a disposición del candidato los recursos bajo su control, esperando que esa apuesta les permita reforzar sus chances electorales en los espacios en los que compiten y, si la apuesta resulta ganadora, avanzar en sus carreras políticas. Exceptuando la primera elección presidencial, absolutamente todos los principales candidatos presidenciales que compitieron entre 1989 y 2003 ocupaban o habían ocupado hasta poco antes un cargo ejecutivo provincial.²⁵ En los partidos grandes, la selección de candidatos presidenciales es, entonces, una competencia entre coaliciones de líderes dirigidas por gobernadores o presidentes en ejercicio.

Dentro de cada una de estas coaliciones participan sub-coaliciones, relativamente independientes entre sí, que pueden estar conducidas por otros gobernadores, legisladores nacionales o provinciales e intendentes de distritos numerosos. Los apoyos y compromisos terminan de definirse poco tiempo antes del lanzamiento de las campañas presidenciales. En el caso de una campaña extensa e incierta como la de 1999 (que se lanzó casi inmediatamente después de las legislativas de 1997) pueden redefinirse varias veces y suelen cambiar totalmente de formato, tamaño y protagonistas entre una elección y otra. La jerga partidaria describe elocuentemente el carácter episódico de estas coaliciones. Cuando se trata de definir la

²⁵ Recordemos, los principales candidatos fueron, en 1989, Carlos Menem (gobernador de la Rioja) y Eduardo Angeloz (gobernador de Córdoba); en 1995, Carlos Menem (Presidente), José Octavio Bordón (ex gobernador de Mendoza) y Horacio Massacessi (gobernador de Río Negro); en 1999, Fernando de la Rúa (Jefe de Gobierno de Buenos Aires) y Eduardo Duhalde (gobernador de la prov. de Buenos Aires); en Diciembre de 2001 el Congreso eligió primero a Adolfo Rodríguez Saa (gobernador de San Luis) y luego Duhalde (entonces Senador por la Provincia); en 2003, elección atípicamente fragmentada, los candidatos más votados fueron, de todos modos, Menem (ex Presidente) y Néstor Kirchner (gobernador de Santa Cruz).

preferencia de un dirigente entre los candidatos que compiten por un puesto importante se pregunta “con quién juega”. Jugar quiere decir, en este caso, movilizar la máquina electoral o la autoridad partidaria propia a favor del candidato en cuestión. La noción de juego sugiere que el vínculo entre los dirigentes aliados puede variar a lo largo del tiempo. La misma necesidad de hacer la pregunta, “¿con quién juega?”, subraya la autonomía de las suborganizaciones dentro de los partidos.

¿Qué se intercambia en el juego de las coaliciones que compiten por la presidencia? ¿Qué riesgos enfrentan los dirigentes partidarios al participar de una coalición presidencial? Los aspirantes a la Presidencia disponen de varios tipos de recursos para armar sus coaliciones. En primer lugar, disponen de notoriedad pública y, en general, de buena imagen en el electorado. Esto les permite movilizar votantes independientes y, en este sentido, sumar votantes a los que los dirigentes distritales podrían, de todos modos, movilizar por su cuenta. En segundo lugar, como hemos visto, los principales candidatos presidenciales disponen de recursos financieros asociados con sus posiciones de gobierno. Esto les permite solventar al menos parte de los gastos de movilización de las máquinas electorales locales. En tercer lugar, la disputa por la Presidencia es un terreno reservado para dirigentes con amplia trayectoria en el partido. En algunos casos, a esa trayectoria se le suma el control sobre algunos de los cuerpos de gobierno partidarios. Esas trayectorias, formalizadas en el control oficial de la organización o no, los hacen acreedores de favores y lealtades de numerosos grupos de dirigentes. Finalmente, los líderes de las coaliciones presidenciales pueden prometer recompensas para los que “juegan bien” y amenazar con castigos a los que lo hacen mal. Por su parte, los dirigentes de menor escala controlan organizaciones territoriales que promueven la movilización de votantes fieles. Los de rango más alto disponen también de reputaciones personales en sus distritos y de acreencias de favores y lealtades a las que pueden hacer jugar en favor del candidato presidencial para movilizar votantes independientes. Finalmente, estos dirigentes disponen también de un potencial de amenaza, menor pero significativo, que puede consistir tanto en apoyar a un candidato alternativo como en no movilizar activamente sus recursos.

Tanto los líderes como el resto de los miembros de las coaliciones presidenciales enfrentan algunos riesgos al decidir cómo formarlas. En general, dentro de cada distrito los líderes pueden elegir a quién sumar a su coalición entre más de un dirigente o facción local. El riesgo consiste en elegir aliados que tengan mala imagen frente al electorado indepen-

diente, ejerzan un control deficiente de los recursos organizacionales distritales o provoquen resistencias en el resto de los miembros de la coalición. Los riesgos para el resto de los dirigentes consisten en elegir a un pre-candidato que resulte derrotado o bien elegir al ganador pero no producir los resultados electorales que se prometen en la mesa de negociación. Los riesgos decrecen a medida que descendemos en la pirámide de poder partidaria. El principal capital de los dirigentes territoriales es el contacto directo con los votantes. Aunque se nutre de la reputación y los recursos financieros que proporcionan los candidatos, este capital depende fundamentalmente del trabajo personal de estos dirigentes y sus pequeñas organizaciones. Dado que este trabajo es relativamente independiente de la suerte que corran las coaliciones de mayor escala, las organizaciones locales pueden sobrevivir a resultados negativos en los niveles nacional o provincial.

La fragilidad de las coaliciones presidenciales se explica por la incertidumbre de las condiciones en que se acuerdan. Exceptuando la transferencia de recursos financieros, los acuerdos que sostienen este tipo de intercambios son muy difíciles de especificar, y aún cuando los términos del contrato sean claros, es difícil supervisar su cumplimiento. Esta insuficiencia de información es suplida parcialmente por la posibilidad de amenazar con tomar represalias en el próximo turno electoral frente al incumplimiento de los acuerdos. El carácter continuado de la competencia electoral reduce la probabilidad de los comportamientos oportunistas y se refleja en el valor que se asigna a la credibilidad de quienes participan de estas negociaciones. La credibilidad no es, en este caso, sinónimo de consistencia a lo largo del tiempo en el discurso o las convicciones ideológicas, sino de la reputación de cumplir acuerdos, sobre todo cuando en esos acuerdos están en juego recursos vitales para la otra parte. La credibilidad es un recurso complementario para la formación de las coaliciones partidarias internas.

Cabe hacer algunas aclaraciones para precisar el sentido de lo que hemos llamado “coaliciones presidenciales”. En primer lugar, estas coaliciones consisten fundamentalmente en una promesa de reciprocidad en la movilización de recursos valiosos para la actividad proselitista entre candidatos que compiten en distintos niveles. Esta promesa no es garantía de que se alcancen los resultados esperados ni de que las boletas del mismo partido para cargos nacionales y cargos provinciales o locales obtengan porcentajes similares de apoyo. No obstante, es más probable alcanzar el éxito del partido en cada nivel como la homogeneidad en el

volumen de apoyo entre los niveles, cuando existen estrategias concertadas de movilización electoral. En segundo lugar, la coordinación electoral nacional puede darse también simplemente porque los votantes de un distrito deciden apoyar todas las listas del partido independientemente de que exista un acuerdo o no entre los dirigentes del distrito y los líderes nacionales. Tercero, las coaliciones presidenciales consisten, en general, en la cooperación de dirigentes locales, líderes provinciales y líderes nacionales, pero no siempre tienen una estructura piramidal. En algunos casos puede faltar un eslabón en esta cadena; por ejemplo, el líder nacional puede establecer acuerdos directos con dirigentes locales e ignorar o confrontar con el gobernador o líder provincial. Cuarto, la forma de negociar las coaliciones presidenciales varía de acuerdo con el método de selección de los candidatos de cada partido. Si se realizan elecciones internas, los resultados de los intercambios son más transparentes. Si bien el control de los dirigentes sobre los afiliados partidarios no es perfecto, el compromiso de movilización de las maquinarias provinciales y locales es un factor determinante del éxito en estas contiendas. Esto permite a los líderes nacionales supervisar más eficazmente el cumplimiento de los compromisos por parte de los dirigentes provinciales y locales y ofrece a estos últimos la oportunidad de reclamar, entonces, una recompensa acorde con su rendimiento. Cuando los candidatos se consagran de otro modo, la prueba de la colaboración entre dirigentes de distintos niveles la ofrecen las elecciones generales. En estas circunstancias es más difícil atribuir méritos y repartir culpas, más fácil disculparse de un resultado electoral adverso y también más fácil eximirse de recompensar un apoyo provincial o local vigoroso. Las elecciones generales no son un buen lente para ver claramente quiénes “jugaron bien” y quiénes lo hicieron mal. Como su lectura es ambigua desde el punto de vista de la distribución de poder interna en los partidos a escala nacional, las coaliciones presidenciales cuyo único test son las elecciones generales tienden a presentar problemas de cooperación más agudos. Como veremos, esto es lo que ocurrió en el Partido Justicialista.

Las coaliciones presidenciales son acuerdos de intercambio entre dirigentes de distintos niveles de la organización que compiten en distintos distritos. El acuerdo consiste en la movilización de los recursos electoralmente valiosos que controlan sub-organizaciones partidarias autónomas a cambio del apoyo político, la cooperación financiera o la recompensa posterior que puede ofrecer el candidato ganador. Los resultados electorales generales son un indicador aproximado e impreciso de la

conformación y eficacia de estas coaliciones, pero un análisis de estos resultados permite reconocer de todos modos su estructura general.

Una lógica semejante produce resultados muy distintos en las coaliciones presidenciales de los partidos más pequeños pero que tienen aspiraciones de proyección nacional. La diferencia radica en el tipo de recursos disponibles para la construcción de coaliciones. Los líderes de estas coaliciones no controlan volúmenes significativos de recursos públicos. Su capital principal reside en su imagen frente al electorado y su acceso a los medios de comunicación masiva. Los dirigentes que se suman a estas coaliciones son, o bien personas con poca experiencia electoral (aunque pueden tener extensas carreras en otros ámbitos de la actividad pública), o bien dirigentes escindidos de los partidos mayoritarios por motivos ideológicos o porque encontraron obstáculos para seguir desarrollando sus carreras dentro de ellos. Dadas las limitaciones de recursos propios, estas coaliciones necesitan de algún tipo de alianza interpartidaria. Estas alianzas pueden ser de escala nacional, como la que el Frepaso elaboró con la UCR, o adaptarse a las condiciones de cada provincia, como lo indica la estrategia desarrollada por Acción por la República en 1999. La evolución de estos partidos, que reseñaremos más adelante, ilustra la magnitud de las dificultades que deben sortear las organizaciones que no disponen de una estructura territorial propia para tejer coaliciones presidenciales con alguna probabilidad de éxito.

El caso de la Alianza ilustra los problemas particulares que presentan las coaliciones electorales inter-partidarias. Allí, al problema de integrar organizaciones de distintos distritos y niveles se suma el de encontrar un esquema de reparto de poder que pondere los recursos que controla cada partido de manera satisfactoria para las partes. Como explicamos en los capítulos anteriores y veremos en la narración de este capítulo, el desafío de elaborar este esquema es un escollo difícil de superar.

Los partidos nacionales durante la segunda presidencia de Carlos Menem

El Partido Justicialista: tensiones de dos coaliciones presidenciales inestables

En 1988 Antonio Cafiero había comprobado los riesgos de armar una coalición presidencial. Para su sorpresa, y la de la mayoría de los observadores, Carlos Menem se impuso en la primera elección interna que el Partido Justicialista realizaba para designar su candidato a presidente.

Menem ganó en todo el país, inclusive en la provincia de Buenos Aires que entonces gobernaba Cafiero. Su triunfo se edificó sobre el gran caudal de votos obtenidos en el Conurbano. Menem había tejido alianzas con muchos de los dirigentes a los que Cafiero había derrotado, compitiendo por fuera de la boleta justicialista, en 1985 y había seleccionado como candidato a vicepresidente a otro dirigente que no había encontrado en el armado electoral cafierista el lugar que, entendía, le correspondía: Eduardo Duhalde. El respaldo disciplinado de la maquinaria electoral bonaerense acompañó nuevamente a Menem en la elección general de 1989, consagró a Duhalde gobernador de la Provincia en 1991, impulsó la reforma de la Constitución Provincial propiciada por este dirigente en 1994 (que le permitió conseguir la oportunidad para ser reelegido el año siguiente) y tuvo su momento electoral más brillante el 14 de mayo de 1995.

Ese día, la fórmula presidencial justicialista obtuvo en todo el país el 44,9% de los votos, pero en la provincia de Buenos Aires alcanzó el 51,8%. Duhalde, que había sido electo con el 46% de los votos en 1991, alcanzó el 53,7% en su reelección. Este fue también el más brillante momento de una sociedad política que transformó la historia organizativa e ideológica del Partido Justicialista y acompañó políticas que transformaron la del país. El momento más brillante fue el último. La articulación nacional del Partido Justicialista en los cuatro años siguientes estuvo obstaculizada por el enfrentamiento entre los integrantes del binomio de 1989. Este enfrentamiento, solapado hasta enero de 1997, cobró fuerza a partir de ese momento y sólo terminó de resolverse, con la elección presidencial de 2003. En el largo interregno (esto es, durante todo el período que abarca nuestro estudio) el peronismo vivió sin un liderazgo nacional categórico ni una regla generalmente aceptada para consagrar uno.

Tabla 4.1. La coalición presidencial justicialista en 1995

Distrito	Voto PJ en el distrito / Voto PJ Total (A)	Votantes en el distrito / Total del Padrón (B)	Diferencia [(A) - (B)] (C)	Rendimiento (C) / (B)	Voto PJ Presidente	Voto PJ Gobernador	Concurrentes
La Rioja	1,17%	0,69%	0,48%	69,6%	76,1%	82,00%	
Sgo del Estero	2,58%	1,76%	0,82%	46,6%	64,1%	65,00%	
T. del Fuco	0,28%	0,20%	0,08%	37,7%	61,2%	65,60%	No
Santa Cruz	0,53%	0,41%	0,12%	29,1%	58,1%	66,40%	
San Luis	1,12%	0,89%	0,23%	25,5%	55,3%	71,60%	
Prov.Bs As	43,73%	37,89%	5,85%	15,4%	51,8%	56,70%	
Misiones	2,31%	2,02%	0,29%	14,2%	50,3%	49,10%	
Formosa	1,09%	0,97%	0,12%	11,9%	49,4%	59,30%	No
La Pampa	0,99%	0,91%	0,08%	8,7%	50,4%	54,30%	
Mendoza	4,65%	4,35%	0,30%	6,9%	49,9%	43,00%	
San Juan	1,72%	1,64%	0,07%	4,6%	47,6%	48,00%	
Chubut	1,02%	0,98%	0,04%	4,1%	48,1%	32,60%	
Entre Ríos	3,49%	3,39%	0,10%	3,1%	46,1%	47,50%	
Catamarca	0,81%	0,80%	0,02%	1,9%	52,3%	43,90%	
Río Negro	1,27%	1,30%	-0,03%	-2,5%	44,0%	44,60%	
Chaco	2,17%	2,26%	-0,09%	-4,1%	41,2%	40,8%	No
Córdoba	8,75%	9,13%	-0,37%	-4,1%	43,8%	40,00%	
Corrientes	1,96%	2,20%	-0,24%	-11,0%	43,1%	s.d.	No
Tucumán	2,76%	3,26%	-0,50%	-15,4%	37,4%	32,10%	No
Santa Fé	7,54%	9,00%	-1,45%	-16,2%	37,2%	50,70%	No
Neuquén	0,90%	1,10%	-0,21%	-18,8%	38,0%	14,40%	No
Salta	1,65%	2,23%	-0,57%	-25,7%	33,0%	47,40%	No
Jujuy	0,86%	1,26%	-0,39%	-31,2%	31,1%	54,50%	No
Ciudad (*)	6,63%	11,36%	-4,72%	-41,6%	25,7%	--	No

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

(*): Las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se realizaron en 1996.

En la tabla anterior se exponen algunos rasgos fundamentales de la arquitectura electoral que impulsó a Carlos Menem en su segunda presidencia. En las primeras cuatro columnas puede observarse la contribución relativa que cada provincia hizo al agregado total que consagró al candidato justicialista. La primera columna muestra la proporción del voto presidencial del PJ que correspondió a cada distrito. Para estimar la significación de estos valores se transcribe el peso de cada jurisdicción en relación con el total del padrón en la segunda columna. La tercera columna indica la diferencia entre la proporción del voto justicialista que se registró en la provincia y la que cabría esperar que se registrara si las dinámicas provinciales no tuvieran ninguna influencia y los electorados

de cada distrito se comportaran de modo idéntico respecto de las candidaturas justicialistas. La cuarta columna, finalmente, pondera la contribución (negativa o positiva) que cada distrito hizo al total nacional de acuerdo con el tamaño de las provincias (el tamaño pone un “techo” a la contribución potencial de cada una de ellas). Se exponen las tres columnas siguientes para complementar la interpretación de los resultados anteriores. La primera, indica proporción de votos presidenciales en cada distrito obtenida por la fórmula justicialista, la segunda lista el mismo valor para el candidato a gobernador, y la tercera llama la atención sobre las elecciones de gobernador que no ocurrieron en la misma fecha que las presidenciales (lo cual llevaría a esperar que haya más independencia entre la dinámica electoral de escala nacional y la de escala provincial). Las líneas punteadas separan las provincias en grupos de acuerdo con su comportamiento en relación con la boleta presidencial justicialista: “proclives,” en el caso del grupo superior; “promedio”, en el caso del grupo intermedio y “adversas”, el grupo inferior. Se considera un rendimiento superior a 10% como “proclive” y uno inferior a -10% como “adverso”.

El grupo de las provincias proclives sintetiza de modo elocuente la anatomía geográfica de la coalición electoral que sostuvo al menemismo: extraordinario rendimiento en un grupo de provincias pequeñas para complementar la base fuerte en la provincia de Buenos Aires. Como se observa también en la tabla, la oposición que la figura de Menem despertaría en los años sucesivos en los distritos de mayor tamaño, solamente se manifestaba en 1995 en la Ciudad de Buenos Aires. El menor rendimiento de provincias como Santa Fe y Salta puede atribuirse al hecho de que las elecciones para gobernador no concurrieran con las presidenciales.

A simple vista puede apreciarse que el voto para gobernador es un buen predictor del rendimiento que cada provincia tiene para la fórmula presidencial justicialista. La correlación entre estos guarismos es de 0.78. Este cálculo es insuficiente para determinar cuál es la candidatura que “arrastra”, pero los datos bastan para concluir que en 1995, efectivamente, hubo coordinación electoral nacional para impulsar la boleta presidencial del PJ y que en esta coordinación la contribución relativa de cada distrito varió muy ampliamente (el desvío típico del indicador de “rendimiento” es de 25). Naturalmente, los gobernadores de cada provincia no pueden atribuirse personalmente el apoyo que obtuvo en su distrito la fórmula presidencial. Si efectivamente movilizaron sus recursos para hacer posible ese apoyo, es difícil determinar si lo hicieron con la intención de ayudar al presidente. Con toda la ambigüedad que plantea la lectura

política de estos resultados, si las coaliciones presidenciales fueran intercambios perfectamente proporcionales a la contribución de cada distrito, esperaríamos que los gobernadores de las provincias “proclives” recibieran alguna recompensa en los años posteriores, que los gobernadores de las provincias “promedio” recibieran alguna palmada y que los líderes de las provincias “adversas” fueran supervisados con preocupación. Sin embargo, cuando las reglas de interacción entre los máximos líderes partidarios son débiles e inciertas, como ocurre en el caso del Partido Justicialista, el apoyo electoral hoy, especialmente cuando es muy categórico, puede ser signo de una amenaza de desafío para mañana. La evolución política posterior demuestra que esta lectura no es descabellada: en el grupo de provincias “proclives” se destacan tres, cuyos gobernadores presentarían en los ocho años siguientes los obstáculos más serios a los proyectos de Carlos Menem para retornar a la Casa Rosada. Estas provincias son Buenos Aires, San Luis y Santa Cruz.

Redefinición de coaliciones en la carrera justicialista hacia 1999

Casi inmediatamente después de las elecciones de 1995 comenzaban a sentirse con fuerza las consecuencias económicas y sociales de la crisis financiera desatada por la devaluación mexicana de diciembre de 1994. Las cifras de desempleo, que aumentaron de modo sostenido a partir de 1992, alcanzaban en el segundo semestre del año electoral casi 18%. Domingo Cavallo, ministro de Economía y arquitecto de la política que había permitido el vertiginoso crecimiento económico de 1991 a 1994, comenzaba a perder parte del amplio espacio de decisión que había ganado. En el contexto de una disputa por la privatización del Correo denunciaba en el Congreso de la Nación la existencia de “mafias enquistadas en el poder”. La denuncia quebró la tensa tolerancia que existía entre el presidente y su ministro más importante. A partir de ese momento la salida de Cavallo tenía garantía, aunque no fecha. Un año después, pasados los efectos más fuertes de la crisis financiera, fue reemplazado.

Los primeros pasos en la carrera por la siguiente candidatura presidencial del justicialismo comenzaron a darse en 1996. Ese año se realizó la primera elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El entonces intendente designado, Jorge Domínguez, quien contaba con el apoyo del presidente, sería finalmente el candidato oficial. En la reunión del Congreso Nacional del PJ, realizada en febrero, algunos gobernadores alentaron la candidatura de Gustavo Béliz, esperando de ese modo respaldar indirectamente a Ramón Ortega y a otros dirigentes que

apoyaban a Béliz y competían con Duhalde por el primer lugar en la boleta nacional de 1999.²⁶ Este episodio ilustra la lógica de armado de las coaliciones presidenciales en el justicialismo durante el período. Los resultados de 1995 habían colocado al gobernador de Buenos Aires en la posición que le gustaba calificar de “candidato natural”. Esta naturalidad parecía resultarle intolerable a buena parte de los otros gobernadores justicialistas. Considerando que Duhalde había demostrado ser un conductor confiable y un buen socio mayor de la coalición de intendentes bonaerenses dominante en la Provincia, puede parecer difícil comprender los motivos de esta resistencia. Pero en la relación entre el gobernador y los intendentes de una misma provincia (aunque estos últimos controlen municipios muy grandes y organizaciones territoriales muy eficaces) hay bases más firmes para la cooperación que en la relación entre gobernadores de distintas provincias. En este último caso el conflicto de intereses es más claro. Si bien todos los gobernadores son socios en el reclamo de que la masa de recursos coparticipables aumente, sus intereses son claramente opuestos en cuanto a la distribución de esos recursos. Probablemente algunos gobernadores percibirían que cada peso del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que Duhalde había reclamado y obtenido para pasar de la Vicepresidencia a la Provincia en 1991, lo estaban financiando con sus presupuestos, y temerían que esa transferencia extraordinaria se convirtiera en hecho inamovible en el caso en que Duhalde llegara a la primera magistratura.

El hecho de que estas diferencias comenzaran a manifestarse a propósito de la elección porteña refleja también la complejidad y sensibilidad de las coaliciones presidenciales. Todos los acontecimientos que recibieron atención de los medios de comunicación pasaban a ser señales para 1999. Como hemos dicho, estas coaliciones, además de complejas, son volátiles. Según consignan las fuentes periodísticas, uno de los impulsores de la candidatura de Béliz para Buenos Aires en 1996 era Néstor Kirchner, uno de los pocos gobernadores que, un año después, acompañaría la apuesta presidencial del ex intendente de Lomas de Zamora.

Con independencia de la posición de los gobernadores, Duhalde encontró la resistencia más firme a su camino a la candidatura del PJ para 1999 en el presidente de la Nación. La novena cláusula transitoria de la Constitución reformada en 1994 indicaba que el período 1989-1995 debía considerarse como el primero en la presidencia de Carlos Menem, lo

²⁶ *La Nación*, 9 de febrero de 1996.

que significaba que no podría aspirar a un tercer período consecutivo. A pesar de ello, muchos protagonistas y observadores de la época creían que el Presidente buscaría un tercer mandato. A comienzos de 1993, la posibilidad de reformar la Constitución parecía tan remota como en 1996 la de no respetar el acuerdo recientemente consagrado. Probablemente la expectativa sobre la existencia de otro as en la manga como la firma del Pacto de Olivos o la poca fe en el respeto del presidente por las restricciones legales alimentaran esa creencia. Eduardo Duhalde la compartía. Es un testimonio de la potencia política de la provincia de Buenos Aires que finalmente haya conseguido la candidatura presidencial a pesar de la oposición del Presidente y de la reticencia de la mayoría de los gobernadores justicialistas.

A partir de 1995 todos los episodios políticos relevantes comenzaron a leerse en la clave del enfrentamiento entre los dos socios de 1989.²⁷ El más significativo fue el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas, ocurrido en la localidad bonaerense de Pinamar en enero de 1997. El gobernador se encontraba pasando sus vacaciones en esa localidad. El cadáver de Cabezas apareció carbonizado dentro de su auto en una cava cercana a ese balneario. La cava estaba situada al costado de un camino que el gobernador tomaba todas las mañanas para ir a pescar. Duhalde entendió el episodio como un mensaje dirigido a su persona. Independientemente del contenido de ese mensaje, oscuro hasta hoy, el crimen había ocurrido en el territorio bajo su responsabilidad y de él habían participado oficiales de policía sometidos a su autoridad. La enorme repercusión pública del asesinato hubiera lastimado definitivamente su proyecto presidencial

²⁷ Escapa al propósito de esta exposición hacer un registro completo de estos episodios, que fueron muy numerosos. En general, cualquiera de los eventos que habrían podido afectar la imagen presidencial o la del gobernador de la provincia de Buenos Aires fueron interpretados en clave de la competencia por la candidatura justicialista de 1999. Entre estos eventos se incluyen varios de enorme gravedad social y relevancia institucional. Por ejemplo, la estrategia de investigación del atentado contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires (ocurrido en julio de 1994) que desarrolló el juez a cargo de la instrucción de la causa, estuvo irregularmente orientada a involucrar a oficiales de la Policía Bonaerense cuya participación en el hecho no pudo probarse en el juicio oral. Para citar otro ejemplo, en 1995 estalló un depósito de armas del Ejército en la localidad de Río Tercero, provincia de Córdoba. El estallido restringía la posibilidad de probar la responsabilidad del titular del ejecutivo nacional en el envío ilegal de armas a Croacia y a Ecuador. La lista de ejemplos puede extenderse. Nos concentramos en el análisis del reportero gráfico José Luis Cabezas porque fue él a quien las interpretaciones de la época asociaron más directamente con la competencia electoral.

(y de todos modos, puede haberlo hecho) si el gobernador no se hubiera involucrado personalmente en promover la investigación del crimen. El juicio oral que se realizó años después encontró que el planeamiento de la operación estuvo a cargo de personal de seguridad empleado por Alfredo Yabrán, un empresario con fuertes lazos con distintos funcionarios públicos, entre ellos varios ministros y el entonces Presidente de la Nación, Carlos Menem. Para recuperar algo del tono de la época y de la incertidumbre y tensión que rodeaban la disputa por la candidatura presidencial, recordaremos que el día en que asesinaban a Cabezas la tapa del Diario Clarín de Buenos Aires anunciaba la intención del Senador por La Rioja Jorge Yoma de promover una ley que permitiera la realización de plebiscitos sin excluir “ningún tema, ni la reforma de la Constitución”²⁸. El Presidente de la Nación y el Ministro del Interior negaron en días posteriores que la hipotética reforma fuera a utilizarse para promover otra reelección.²⁹

De camino a las elecciones legislativas de 1997, Eduardo Duhalde afirmaba: “aunque a alguien no le guste yo soy el candidato natural del justicialismo para el ‘99”³⁰. La insistencia con el argumento hacía de las elecciones legislativas, programadas para octubre de ese año, una valla cada vez más alta para sortear. El gobernador jugó fuerte. Señalando la importancia que el comicio tenía para su proyecto personal, conformó una lista de diputados nacionales encabezada por su esposa, Hilda González. La candidata se encontraba a cargo de las políticas sociales provinciales. En ese contexto había armado una estructura territorial integrada por mujeres, las *manzaneras*. La eficacia electoral de esta estructura es difícil de estimar dada la información disponible, pero en todo caso la suposición de que implicaba una carta decisiva en la política bonaerense rápidamente se hizo lugar común en el folklore partidario. La funcionaria y esposa del gobernador relegó al entonces presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Alberto Pierri, al segundo lugar en la lista. La boleta se impuso ampliamente en las elecciones internas realizadas en mayo de 1997³¹ y marchó hacia lo que parecía un triunfo asegurado en octubre. El 42,7% de los votos que efectivamente obtuvo casi hu-

²⁸ Clarín, 25 de enero de 1997.

²⁹ Clarín, 26 y 27 de enero de 1997.

³⁰ Clarín, 20 de mayo de 1997.

³¹ Obtuvo 90% de los votos frente al 8% de la lista del Movimiento Peronista Bonaerense encabezada por la dirigente de San Isidro Marcela Durrieu.

biera alcanzado para empatar la elección de 1999 y supera en dos puntos el volumen que el partido registró en 2003 sin enfrentar oposición relevante. Pero en 1997 no alcanzó. La lista de la Alianza entre la UCR y el Frepaso, encabezada por Graciela Fernández Meijide, le asestó la primera derrota a una organización que, bajo la conducción de Duhalde, no la había conocido hasta el momento y sólo la experimentaría nuevamente en 1999.³² El revés comprometía el proyecto presidencial del gobernador, que en las declaraciones posteriores al comicio se reconoció “padre de la derrota”³³.

No era el único. El justicialismo fue derrotado en el total nacional,³⁴ pero los peores rendimientos los había tenido en los distritos más grandes: la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza. Varios de estos distritos estaban a cargo de gobernadores que se encontraban más cerca del proyecto presidencial de Duhalde que del de Menem: Jorge Obeid (Santa Fe), Arturo Lafalla (Mendoza) y Jorge Busti (Entre Ríos).³⁵ El presidente había participado muy activamente de la campaña y el contraste entre este resultado y el de 1995 podía interpretarse como un rechazo a la gestión del Gobierno nacional. Sin embargo, sus aliados más firmes en el interior (los gobernadores de La Rioja, Jujuy, Corrientes y La Pampa) habían salido indemnes de la contienda. En el justicialismo los resultados electorales fueron leídos como una medida del control que cada jefe distrital podía ofrecer sobre su territorio. A pesar del volumen de su contribución al total nacional del partido, los gobernadores de las provincias más grandes revelaron ser más vulnerables que sus colegas en las más pequeñas. Tomando en cuenta estos factores, resulta menos sorprendente que el Presidente de la Nación aceptara el reconocimiento de paternidad de Duhalde y diera aliento a su proyecto de reelección a pesar de estos resultados y de la persistente declinación de su imagen frente a la opinión pública. Un gobernador opinaba distinto: “el gran responsable de la derrota es Menem”, sentenciaba Néstor Kirchner,³⁶

³² En esa fecha, el candidato justicialista Carlos Ruckauf llegó a la gobernación pero los votos que le acercó el partido hubieran sido insuficientes para derrotar a la candidata de la Alianza. Ganó con el complemento de la boleta de Acción por la República.

³³ *Clarín*, 27 de Octubre de 1997.

³⁴ En el agregado nacional las listas de diputados de la Alianza superaron a las del Justicialismo. Si a las primeras se suman los votos de los distritos en los que la UCR y el Frepaso concurrieron separados, la distancia entre ambas fuerzas se amplía a casi diez puntos (45,5% vs. 36,1%).

³⁵ *La Nación*, 27 de octubre de 1997.

³⁶ *La Nación*, 27 de octubre de 1997.

que había ganado su reelección y no había permitido que el presidente hiciera campaña en su provincia.

La carrera presidencial se largó con más fuerza en los primeros meses de 1998. Además de Menem y Duhalde, participaron de la disputa otros dos contendientes: Carlos Reutemann, senador y antes gobernador de la provincia de Santa Fe, y Ramón Ortega, ex gobernador de Tucumán. Estos últimos habían sido acercados a la actividad política en 1991 por el presidente Menem, quien con la popularidad de los nuevos candidatos salvó de la derrota a dos peronismos provinciales extraordinariamente fragmentados como el tucumano y el santafesino. Desde entonces, ambos funcionarios habían cobrado vuelo propio dentro de la estructura nacional del Partido Justicialista; especialmente el santafesino, que había trabajado buena relación con el duhaldismo a pesar de permanecer leal a su padrino político. Ortega también había ganado autonomía, pero parecía más dependiente del apoyo del presidente de la Nación.

En realidad, más que cuatro contendientes en igualdad de condiciones había dos suplentes para uno de los protagonistas de la pelea de fondo. Reutemann y Ortega se subirían al ring solamente en caso en que Menem decidiera no hacerlo. El santafesino, porque no deseaba enfrentarse a Menem en una elección (cinco años después adoptaría la misma decisión por el mismo motivo).³⁷ El tucumano, porque para hacer avanzar su proyecto presidencial dependía del apoyo que pudiera recibir de la Casa Rosada.

El tiempo jugaba a favor de Menem. Manteniendo la incertidumbre acerca de la viabilidad de su proyecto presidencial, conseguía que los gobernadores postergaran la decisión de sumarse o no a la coalición de su adversario bonaerense, haciendo de este modo que la candidatura de Duhalde pareciera cada vez menos "natural". Recordemos la incertidumbre en la que se definen las coaliciones presidenciales y los altos costos que implica elegir un aliado incorrecto en el momento incorrecto. El tiempo era también necesario para que mejorara la imagen pública de Menem y para acumular recursos institucionales que permitieran sortear el obstáculo legal que imponía la nueva Constitución. Advirtiendo que la intención del Presidente era pelear por la reelección, Reutemann anunció su

³⁷ Este es el motivo que trascendió a través de la prensa durante la disputa por la candidatura presidencial justicialista en 2002. Uno de nuestros entrevistados en la provincia de la Rioja confirmó la veracidad de esta versión (Eduardo "Lule" Menem. Entrevista con el autor. 28 de junio de 2004).

decisión de no competir a comienzos de 1998. Ortega, quien asumió el cargo de secretario de Desarrollo Social, se exponía públicamente mientras aguardaba que se resolviera legalmente si Menem podía competir o no.

El esfuerzo reeleccionista comenzó en 1997 y cobró impulso a mediados del año siguiente. Un afiliado justicialista solicitó ante el poder judicial que se habilitara al presidente en ejercicio a competir por un tercer mandato en diciembre de 1997. En enero de 1998, el interventor del Partido Justicialista en La Rioja, Roberto Fernández, solicitó lo mismo. El 24 de mayo, una figura de más relieve institucional, el gobernador de la provincia de Jujuy, Carlos Ferraro, interpuso un recurso similar frente a la justicia federal de su provincia.³⁸ Se hicieron presentaciones semejantes en las provincias de Córdoba, Chaco y Catamarca. Bernabé Arnaudo, gobernador de La Rioja entre 1991 y 1995, solicitó que se convocara a un plebiscito sobre la reelección. La multiplicación de presentaciones tenía dos objetivos. El primero era presionar a los cuerpos que podían tener decisión en el asunto (el Congreso Nacional del Partido Justicialista, los diputados y senadores en el Congreso de la Nación, los jueces de la Corte Suprema de Justicia) transmitiendo la sensación de que la reelección de Menem era un anhelo compartido por un sector de la población amplio y activo. El segundo consistía en incrementar la probabilidad de que alguna de las causas llegara a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde, se esperaba, el voto mayoritario habilitaría la nueva candidatura del Presidente. El argumento que podía esgrimirse en esa situación había sido expuesto por la Doctora Riva Aramayo. La magistrada coincidía con los jueces de la Cámara Nacional Electoral en denegar la solicitud de amparo hecha por Roberto Fernández. Sin embargo, advertía: “el legislador no ha reglamentado la situación de periodos presidenciales incompletos, por lo cual, el art. 90 del ordenamiento citado –se refiere a la Constitución reformada en 1994– debe interpretarse judicialmente.”³⁹ Este antecedente anticipaba el criterio que podría utilizar la mayoría de ministros de Corte Suprema de Justicia de la Nación afín al presidente Menem si el caso llegaba a esa instancia.

Para detener la ofensiva de Menem, el 9 de julio de 1998 Duhalde anunció la convocatoria a una consulta popular no vinculante en la provincia de Buenos Aires sobre la posibilidad de que el Presidente en ejerci-

³⁸ *La Nación* y *Clarín*, 25 de Mayo de 1998.

³⁹ Del voto de la doctora Riva Aramayo, fallo de la Cámara Nacional Electoral, 17 de marzo de 1998.

cio accediera a competir nuevamente por la primera magistratura. El diputado Jorge Argüello haría una presentación semejante en la Ciudad de Buenos Aires.⁴⁰ La expresión institucional del enfrentamiento alcanzó el primero de sus dos clímax en la semana siguiente. Menem respondió al anuncio de Duhalde con una convocatoria del Congreso Nacional Justicialista. Se esperaba que a pesar del predominio numérico de los congresales bonaerenses, el cuerpo respaldara la aspiración presidencial. Quizás se esperara también que el gobernador, temiendo una decisión adversa del Congreso partidario, se aviniera a negociar una tregua definitiva. Con ese propósito, el presidente ofreció suspender la convocatoria a cambio de que el gobernador hiciera lo propio con el plebiscito en la Provincia.⁴¹ La oferta fue rechazada y los contendientes siguieron adelante en su curso de colisión.

El Congreso Nacional Justicialista se reunió en Parque Norte el 17 de julio de 1998. El cuerpo facultó al Consejo Nacional del partido a demandar a la Justicia en nombre de la agrupación que se habilitara una nueva elección del Presidente. Además, convocó a elecciones internas para designar la fórmula presidencial partidaria el 14 de abril de 1999. Las decisiones coincidieron con el afán presidencial, pero la determinación de Carlos Reutemann de retirar a los congresales santafesinos antes de la votación y la disputa respecto de la cantidad de congresales bonaerenses que debían ser habilitados a participar del cónclave⁴² restaron peso político a la victoria menemista.

Es interesante destacar la divergencia entre los criterios para armar las coaliciones electorales a escala nacional y los parámetros de interpretación de las reuniones de los cuerpos orgánicos partidarios. Como se explica en el capítulo 3, el Congreso Nacional Justicialista es el cuerpo representativo de la voluntad de los afiliados. Los congresales son elegidos de manera directa por los afiliados o por los Congresos distritales en proporción al número de afiliados. Los distritos más grandes tienen un peso

⁴⁰ *Clarín*, 10 de julio de 1998.

⁴¹ *Clarín*, 15 de julio de 1998; *La Nación*, 15 de julio de 1998.

⁴² Se reconocieron 268 delegados y el peronismo bonaerense reclamaba el ingreso de 488. Dada la dificultad de verificar la validez de las fichas de afiliación (que constituyen la fuente para determinar el tamaño de las delegaciones provinciales que concurren al Congreso) no puede precisarse cuál de estas cifras es la correcta. No obstante, el rechazo por parte de la delegación bonaerense fue leído como un intento de forzar la decisión y denotaba la fragilidad de la mayoría partidaria dispuesta a respaldar la demanda presidencial. *Clarín*, 18 de Julio de 1998; *La Nación*, 18 de julio de 1998.

decisivo en la integración de este cuerpo. En las elecciones generales, en cambio, el peso de las gobernaciones, los senadores nacionales y las delegaciones provinciales sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados neutraliza el predominio político de los distritos más poblados. Los respaldos firmes en los distritos más pequeños resultaron claramente insuficientes para galvanizar el nuevo proyecto presidencial usando el Congreso Nacional del Partido como herramienta. Seguramente Menem, conecedor de la integración del Congreso, confió en que el acompañamiento de los delegados santafesinos dejaría aislado a Duhalde, a pesar del tamaño de su delegación bonaerense. De allí deriva la significación política de la decisión de Reutemann de retirarlos.

Duhalde recurrió frente a la justicia la validez de las decisiones del Congreso y anunció la intención de separar a los diputados bonaerenses que respondían a su liderazgo del bloque justicialista de la Cámara Baja. Sin apoyo partidario suficiente y para evitar la segura derrota en el plebiscito bonaerense, Carlos Menem difundió a través de una carta su decisión de “excluirme de cualquier curso de acción que conlleve la posibilidad de competir en 1999”⁴³. El mismo día en que se conocía la noticia, Duhalde suspendió el plebiscito bonaerense y se realizaba una encuesta en la que el 60% de los consultados declaraba no creer que la renuncia de Menem fuera definitiva.⁴⁴ Los hechos posteriores justificarían este escepticismo.

La tensión de julio de 1998 había resentido seriamente la integridad de las coaliciones presidenciales en disputa. La insistencia de Menem en acceder personalmente a la candidatura debilitaba a Ortega. Duhalde había conseguido detener el proyecto presidencial, pero al costo de amenazar con una ruptura del peronismo a nivel nacional. Después de todo, muchos de los congresales de Parque Norte efectivamente habían apoyado el proyecto impulsado desde la Casa Rosada. Herido, el Presidente se dedicó a impedir que Duhalde armara una coalición de respaldo entre el resto de los gobernadores. Faltaba más de un año para los comicios y, como se vio luego, la prescindencia de Menem no era segura. Por otro lado, el conflicto de julio no había hecho nada por moderar el recelo que el líder bonaerense despertaba en sus colegas justicialistas de las provincias más pequeñas. Por último, en la propia provincia de Buenos Aires se abría un frente intento alrededor de la sucesión de Duhalde en la gober-

⁴³ *La Nación*, 22 de julio de 1998.

⁴⁴ *Clarín*, 22 de julio de 1998.

nación. Este deseaba imponer a Carlos Ruckauf como candidato. Algunos intendentes jóvenes del Conurbano Bonaerense se aliaron detrás de la figura de Felipe Solá, quien se había desempeñado durante varios años como secretario de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación y disfrutaba de cierta notoriedad en los medios de comunicación e imagen pública positiva. Solá aspiraba ahora a llegar a la gobernación. Los intendentes que lo secundaron manifestaban en el apoyo a su candidatura su deseo de ser consultados en la elección de la sucesión del líder bonaerense. La disidencia se expuso en numerosos actos públicos a comienzos de 1999.

En ese verano comenzaron a registrarse los primeros signos de una nueva ofensiva reeleccionista. A fines de febrero, la insistencia del presidente convenció a Ortega de que sus posibilidades de suceder a Menem eran nulas. Decepcionado, Ortega decidió acercarse a Eduardo Duhalde. El acercamiento le permitió ser consagrado como pre-candidato a vicepresidente. La nueva integración de la fórmula fue anunciada el 22 de febrero.

Los renovados intentos por conseguir la reelección deterioraban aún más la imagen de Menem frente a segmentos cada vez más amplios del electorado. Detener la “re-reelección”, como se la llamaba, era un premio político cuyo valor aumentaba en forma constante. Quizás por este motivo, en 1998 el duhaldismo y la oposición aliancista no habían cooperado abiertamente para alcanzar este objetivo. Pero en 1999 la percepción de riesgo institucional había aumentado. Dirigentes duhaldistas propusieron constituir comités ciudadanos de defensa de la Constitución. La propuesta fue secundada por dirigentes opositores. Estaba en juego algo más que la candidatura justicialista. Los diputados nacionales recurrieron a la calificación que el lenguaje político argentino utiliza para estas circunstancias graves. El 10 de marzo, legisladores fieles a los liderazgos de Ortega, Duhalde y Rodríguez Saá, así como los frepasistas, los de Acción por la República y los de algunos partidos distritales, suscribieron una declaración que indicaba: “cualquier interpretación que desnaturalice la claridad del texto constitucional implica su violación, lo que encuadra a sus autores en la figura de ‘infames traidores a la Patria’”⁴⁵. Los diputados César Arias y Miguel Pichetto rechazaban la declaración indicando que se trataba “de una intromisión en los asuntos internos del justicialismo”⁴⁶.

⁴⁵ *Clarín*, 11 de marzo de 1999.

⁴⁶ *Clarín*, 11 de marzo de 1999.

Con la decisión judicial sobre la validez del Congreso de Parque Norte todavía en suspenso, Menem extremaba los esfuerzos para conseguir que su candidatura fuera habilitada para las internas previstas para el 14 de abril. Dos días después de la declaración de los diputados, los diarios publican una carta en la que el presidente confirmaba su “autoexclusión” aunque reconocía implícitamente la intención de participar de las elecciones: “he estado proscripto durante buena parte de mi vida y he sobrellevado siempre esa limitación a mis derechos con estoicismo. Sobre mí pesa una inhabilitación para el próximo turno electoral, que está en estudio en la Justicia”⁴⁷. La esperanza se basaba en la medida cautelar dictada por el juez federal de Córdoba Ricardo Bustos Fierro quien, habiendo hecho lugar a un recurso de amparo a favor de Menem, abría la puerta, frente a la inminencia de las internas del PJ previstas para el 14 de abril, a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El 14 de Marzo la oposición reaccionó en boca del diputado Rafael Pascual, jefe de la campaña presidencial de De la Rúa, anticipando la convocatoria a un plebiscito acerca de la reelección en la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y algunas provincias patagónicas.⁴⁸ Presto, el presidente Menem subió la apuesta el día siguiente y reclamó que la consulta fuera vinculante. El juego de exhibición de fuerzas y amenazas recíprocas tenía una última vuelta en la elección para gobernador de Catamarca. Menem había participado muy activamente de esa campaña. Esperaba que el triunfo del candidato justicialista sirviera como señal de la aprobación ciudadana de su iniciativa. Pero el candidato justicialista, Ramón Saadi, resultó derrotado el 21 de marzo. Confirmando que el proyecto de re-reelección se agotaba, la Corte daba a conocer al día siguiente cuatro fallos que rechazaban otros tantos recursos favorables a la presentación de Menem.⁴⁹

Para reforzar las pinzas, Duhalde convocaba nuevamente a un plebiscito sobre la reelección en la provincia de Buenos Aires el 25 de marzo, dos días después de que la Corte de la Ciudad de Buenos Aires determinara la ilegalidad de la convocatoria anunciada por Pascual. El mismo 25, el Consejo Nacional Justicialista postergaba las internas presidenciales para el 4 de julio. Resignado a no competir, Menem continuaba debilitando la candidatura de Duhalde (el candidato presidencial aliancista había

⁴⁷ *Clarín*, 12 de marzo de 1999.

⁴⁸ *Clarín*, 14 de marzo de 1999.

⁴⁹ *Clarín*, 22 de marzo de 1999.

sido elegido en multitudinarias internas abiertas en noviembre de 1998). Con ese mismo fin, el 26 de Abril reasumía la Presidencia del Consejo Nacional Justicialista en un acto realizado en el estadio del Club Obras Sanitarias en la Ciudad de Buenos Aires.

El armisticio llegó a poco menos de dos meses de las elecciones nacionales. Finalmente no hubo interna presidencial y la fórmula integrada por Duhalde y Ortega quedó consagrada en la sede del Consejo Nacional del Partido Justicialista.⁵⁰ Menem y los integrantes del binomio se reunieron con todos los gobernadores justicialistas antes de realizar el anuncio público. Ni el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota, ni el candidato a la gobernación de Santa Fe, Reutemann, concurren a la cita. A esa altura del año, las encuestas vaticinaban que el triunfo de la fórmula presidencial de la Alianza sería amplio. El acercamiento entre los dos contendientes era, además de una formalidad necesaria para oficializar la candidatura del PJ, una demostración del compromiso del gobernador bonaerense de limitar sus críticas a la gestión presidencial durante lo que quedaba de la campaña. Fue uno de varios giros que Duhalde ensayó a lo largo del accidentado trayecto. El adelanto de varias elecciones provinciales (algunas de las cuales, a esa altura del año, ya se habían realizado) anticipaba que el respaldo de los gobernadores a su candidatura sería tímido y que la imagen del Partido Justicialista como organización nacional agregaba poco a los esfuerzos proselitistas que se realizaban en las provincias. Con esta coalición presidencial desarticulada, incierta y exhausta, la fórmula Duhalde-Ortega llegó a las elecciones generales. Y perdió.

La construcción de una coalición opositora nacional: la Alianza y sus años felices

Entre el segundo triunfo de Carlos Menem y la elección presidencial de 1999, la configuración del apoyo electoral para los candidatos presidenciales no peronistas recorrió un camino inverso al de la coalición oficialista: de la separación entre candidaturas independientes al armado de una coalición electoral interpartidaria exitosa.

Algunas de las novedades del resultado del 14 de mayo de 1995 habían comenzado a insinuarse en la elección legislativa previa, aún antes de la firma del Pacto de Olivos. En octubre de 1993, la lista de legisladores del Frente Grande había conseguido un sorprendente 13,7% en la

⁵⁰ *La Nación*, 3 de agosto de 1999; *Clarín* 3 de agosto de 1999.

Ciudad de Buenos Aires y un satisfactorio 4,3% en la Provincia, sustentado en una muy buena elección en los municipios del Conurbano más cercanos a la Capital. En 1995, integrada ya al Frepaso, la nueva agrupación cosechó parte del descrédito del radicalismo como fuerza de oposición ante el electorado independiente y de la desconfianza de los votantes fieles de la UCR en la capacidad de que su candidato presidencial presentara un desafío serio al justicialismo. La cosecha fue importante en la mayoría de las provincias, pero más voluminosa en los distritos de origen de los integrantes de la fórmula frepasista (Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires) y en otros de peso demográfico significativo como Santa Fe y Tucumán.

La sola lectura de la distribución de votos para las fórmulas presidenciales ofrece una imagen incompleta del nuevo escenario de la oposición. Las listas de diputados radicales obtuvieron un punto porcentual más que las de los del Frepaso (21,7% y 20,7% respectivamente). La diferencia entre los resultados para distintas categorías revelaba que parte del apoyo a la fórmula Bordón-Alvarez expresaba más el deseo de reemplazar al Presidente justicialista que una muestra de adhesión a la agrupación recientemente constituida. Esta diferencia entre la proporción de votos obtenidos por distintas listas de candidatos en la misma elección acompañaría a esta agrupación en el resto de los comicios realizados hasta la constitución de la Alianza. Por otro lado, algunos bastiones provinciales radicales soportaban el cambio nacional de vientos y ofrecían porcentajes de respaldo significativos al candidato oficial de la UCR. Tales son los casos de las provincias de Catamarca, Formosa, Misiones y Río Negro.

Tabla 4.2. Voto a presidente según distrito 14 de mayo de 1995

Distritos	FREPASO	UCR
Total Nacional	28,4%	16,8%
Buenos Aires	29,8%	13,9%
Capital federal	44,5%	10,7%
Catamarca	15,9%	30,8%
Chaco	12,7%	22,9%
Chubut	15,1%	25,7%
Cordoba	20,8%	27,4%
Corrientes	19,1%	16,1%
Entre Ríos	24,7%	26,6%
Formosa	16,8%	31,2%
Jujuy	21,4%	23,0%
La Pampa	24,1%	22,7%
La Rioja	6,3%	16,5%
Mendoza	33,9%	12,2%
Misiones	8,5%	38,6%
Neuquén	25,6%	16,2%
Río Negro	16,0%	37,3%
Salta	24,8%	16,7%
San Juan	19,1%	9,8%
San Luis	25,3%	17,1%
Santa Cruz	22,8%	17,2%
Santa Fe	37,4%	12,6%
Santiago del Estero	10,1%	18,8%
Tierra del Fuego	22,4%	13,2%
Tucumán	29,1%	12,4%

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior.

El esfuerzo por articular una coalición nacional capaz de reemplazar al Partido Justicialista en el ejercicio del gobierno y la competencia por encabezarla reunió a dos organizaciones con estructuras, historias y evoluciones recientes muy distintas. En la constitución del Frente Grande habían convergido pequeños núcleos de dirigentes disidentes del Partido Justicialista y la Democracia Cristiana (Abal Medina, 2001). A ellos se sumaron, la agrupación PAIS, liderada por José Octavio Bordón, un ex gobernador justicialista que no encontró lugar en el peronismo para su

proyecto presidencial y la Unidad Socialista, que, si participaba de la confederación de partidos, podía explotar su resistente núcleo de electores fieles y su estructura dirigencial en mejores condiciones que si continuaba disputando en soledad la representación del espacio de centro-izquierda porteño. Mantenían unida la nueva confederación la sospecha de que un segmento numeroso (aunque quizás no mayoritario) del electorado había perdido confianza en los partidos mayoritarios y la esperanza de poder canalizar el rechazo que el estilo y las políticas del peronismo de los noventa despertaban en amplios segmentos de la clase media y en la opinión predominante en los medios de comunicación. El incentivo electoral iba asociado a la esperanza de acceder a posiciones de poder que permitieran consolidar a las organizaciones en crecimiento y resultó suficiente para que, a pesar de las diferencias doctrinarias e históricas que separaban a los nuevos socios, los líderes de las organizaciones principales acordaran dirimir la candidatura presidencial en internas abiertas. La otra cara de la novedad que hacía atractivo al Frepaso a los ojos del electorado era la escasez de sus recursos institucionales. Las 26 bancas reunidas hasta 1995 en la Cámara de Diputados de la Nación constituían el capital institucional más valioso de la organización. Estos elementos aglutinantes más algunos éxitos conseguidos en elecciones metropolitanas en octubre de 1995 y durante 1996 fueron suficientes para confirmar que el resultado de la elección presidencial no había sido casual y alimentar la impresión, tanto entre los observadores como entre los integrantes del Frepaso, de que se estaba constituyendo un nuevo actor de peso en la escena nacional.

El 8 de octubre de 1995, Graciela Fernández Meijide ganó una banca en el Senado por la Ciudad de Buenos Aires, mejorando en un punto la cosecha de votos que la fórmula Bordón-Álvarez había obtenido en ese distrito el 14 de mayo. En junio de 1996, el candidato frepasista Norberto La Porta fue derrotado en las elecciones para Jefe de Gobierno por el radical De la Rúa, pero las listas de estatuyentes del Frepaso, encabezadas nuevamente por Fernández Meijide, se impusieron sobre las de la UCR. Con un patrón de crecimiento semejante al que había dado origen al Frente Grande en la Capital, el Frepaso se consolidaba en distritos provinciales como Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Salta y Santa Fe.

¿Qué tan robustas son las coaliciones interpartidarias cuyo principal sostén es la esperanza de ocupar el espacio vacío dejado por la declinación de uno de los partidos mayoritarios? A pesar de la exitosa integración entre sus agrupaciones, los líderes del Frente Grande y de PAIS te-

nían ideas muy distintas acerca de la estrategia que debía seguirse para continuar estimulando su crecimiento. Durante enero de 1996 Bordón inició conversaciones para sumar a Gustavo Béliz al Frepaso y le ofreció la candidatura a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por la coalición. La movida fue rechazada y desautorizada públicamente por Álvarez, lo que motivó el retiro de Bordón del Frepaso. Días después de anunciar este retiro, Bordón decidió también abandonar la banca de senador nacional por la provincia de Mendoza, a la que había llegado a través de las listas del Partido Justicialista. Probablemente esperara que su gesto de aparente despojo, ambiguo y equívoco como suelen ser los renunciamientos, motivara la adhesión mayoritaria de las agrupaciones integrantes del Frepaso y fortaleciera su liderazgo en ese espacio o en otro a construir paralelamente. Pero el mendocino había calculado mal su jugada. Cuatro de los ocho diputados elegidos por PAIS decidieron continuar integrando el Frepaso y la escisión más que lastimar la imagen de la agrupación frente al electorado que comenzaba a apoyarlo, era leída como signo de convicción en el rechazo completo a la administración de Menem. La certeza de que había un espacio político vacío por ocupar era mucho más fuerte que la ausencia de ámbitos formales comunes de coordinación entre todas las agrupaciones que integraban el Frepaso y la escasez de recursos institucionales y públicos para apoyar a las máximas figuras partidarias sobre una red más densa de militantes y dirigentes intermedios.

Entre las elecciones presidenciales de 1995 y la campaña para las legislativas de 1997, los eventos políticos de mayor repercusión pública se habían realizado en los distritos en los que el Frepaso era más fuerte. De allí que la impresión de crecimiento constante se reforzara. A los actos electorales se sumó, en septiembre de 1996, la convocatoria a un apogón en rechazo de la política económica del gobierno. Fue organizado por una multisectorial encabezada por Álvarez y por Rodolfo Terragno, entonces presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical. La manifestación tuvo muy amplia repercusión⁵¹ y fue un anticipo de los resultados que podían esperarse de una sociedad entre la nueva confederación de centro-izquierda y el radicalismo. Así llegaba el Frepaso a la mesa de negociación previa a las elecciones de renovación parlamentaria: segmentado como organización partidaria, pero en sintonía aparentemente infalible con las tendencias dominantes en la opinión pública metropolitana.

⁵¹ *La Nación*, 13 de septiembre de 1996.

Como lo hacía previsible el resultado de 1995, en la Unión Cívica Radical el proceso fue distinto. Una semana después de la elección se reunió la Convención Nacional del Partido. Allí se cruzaron los primeros reproches entre los sectores que habían rechazado el Pacto de Olivos (encabezados por Federico Storani y Juan Manuel Casella, en la provincia de Buenos Aires y Fernando de la Rúa, en la Ciudad) y la coalición entre Raúl Alfonsín y Eduardo Angeloz, que lo había impulsado. En ese encuentro se cruzaron algunos golpes entre integrantes de las barras y fue amenazado Víctor Fayad, ex intendente de la Ciudad de Mendoza, que había sido candidato a gobernador por el Frepaso en esa provincia.⁵² La localización geográfica del grupo anti-pactista señalaba elocuentemente dónde se había sentido más fuerte el golpe de acordar con el oficialismo peronista. La caída electoral había sido especialmente seria en la provincia de Buenos Aires, un distrito importante tanto por su peso demográfico como por el tamaño de su delegación en los cuerpos de dirección partidarios. Ninguna de las dos coaliciones tenía un número suficiente de convencionales para elegir al presidente que reemplazaría a Alfonsín en la titularidad del Comité Nacional. El 17 de noviembre, después de largas negociaciones, se conformó una lista de unidad encabezada por Terragno, entonces diputado nacional por Buenos Aires, con Melchor Posse, intendente de San Isidro, ocupando la vicepresidencia primera.⁵³ La UCR sufría por primera vez el síndrome que volvió a manifestarse a partir de 2001: la desproporción entre la cantidad de afiliados y la cantidad de votantes en cada distrito. La distribución de poder en los órganos de decisión del partido, medida, por ejemplo, en cantidad de delegados al Comité Nacional, reflejaba inadecuadamente la capacidad de cosechar votos en elecciones generales de cada organización provincial. La candidatura presidencial de De la Rúa y su tensa relación con el partido nacieron de esta discrepancia.

Con el apoyo de las líneas internas lideradas por Enrique Nosiglia y Rafael Pascual, y explotando la ventaja de haber rechazado públicamente el Pacto de Olivos, a comienzos de 1996 De la Rúa aparecía claramente como el candidato radical más fuerte para competir por la titularidad del ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Como en otras oportunidades, el electorado porteño volvió a consagrarlo con el 39% de los votos. Después de la experiencia de Massaccesi, la candidatura presidencial por el radica-

⁵² *La Nación*, 20 y 21 de mayo de 1995.

⁵³ *La Nación*, 18 de noviembre de 1995.

lismo había dejado de ser una posición muy tentadora. Pero el triunfo sobre el Frepaso en el territorio en el que esta agrupación había nacido y estaba consiguiendo sus resultados más importantes, indicaba que en la disputa por la representación del rechazo al Partido Justicialista todavía había lugar para el radicalismo. Por otro lado, probablemente el carácter moderado de De la Rúa reflejara mejor la heterogeneidad y la ambivalencia del anti-menemismo dominante en las clases medias: para quienes se opusieron desde el inicio a la gestión del presidente justicialista, cualquier candidato en condiciones de derrotarlo sería bueno; para quienes, a pesar de todo, valoraban la estabilidad macro-económica, la modernización de los servicios públicos y la sofisticación del consumo, una presidencia a cargo de De la Rúa ofrecía garantías más confiables que una a cargo de Alvarez o cualquier otro dirigente del Frepaso. Así llegaba entonces el radicalismo a las legislativas de 1997, golpeado por la profunda caída electoral de 1995, sin un predominio entre sus varios agrupamientos internos y con un candidato que, con menos aires de renovación que los que insinuaba el Frepaso, de todos modos parecía estar en condiciones de sumar una mayoría que permitiera al partido de Irigoyen volver a la Casa Rosada.

La posibilidad o aún la necesidad de una coalición entre la UCR y el Frepaso era un lugar común de las discusiones políticas ya en 1994. Algunos analistas observaban que la regla de *ballotage* votada en Santa Fe, a diferencia del *ballotage* clásico, inducía a la concentración y no a la dispersión de votos en la primera vuelta. Dado que para el peronismo era relativamente fácil satisfacer el requisito de 43% y 10% de diferencia respecto del segundo, la única opción para el electorado no peronista de evitar una victoria del PJ en primera vuelta era votar estratégicamente por el candidato en mejor condiciones de reducir ese margen.⁵⁴

Otros observadores hacían una lectura más ideológica de la situación. Encontraban que había un elemento común entre los dirigentes menos ortodoxos de los partidos mayoritarios que debería llevarlos a unirse en una coalición electoral. Este elemento era su *progresismo*, atributo cuyo significado es difícil precisar, pero que en el uso común connota un compromiso simultáneo con las libertades individuales, la equidad y la responsabilidad en la administración pública. La reunión entre Carlos Alvarez,

⁵⁴ Esta interpretación parecía entonces y parece hoy correcta. La escuché por primera vez expuesta por Franco Castiglioni en un debate público en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 1994.

José Octavio Bordón y Federico Storani, realizada en la confitería *El Molino* en diciembre de 1994, presagiaba que esa convergencia progresista era posible y que debía tener, como Álvarez solía describirla en la época, una pata peronista y una pata radical. Es dudoso que el progresismo fuera el mejor rótulo para la coincidencia entre el amplio número de votantes que deseaba la constitución de una alternativa electoral de peso frente al justicialismo. Es cierto, sin embargo, que buena parte de ese electorado aguardaba con impaciencia que los dirigentes nacionales en condiciones de competir con el PJ superaran sus diferencias para armar una coalición.

El fugaz pasaje de Bordón por el espacio progresista exhibía las dificultades que un miembro de un partido mayoritario encuentra para desarrollar una carrera política exitosa cuando ese partido ocupa el oficialismo nacional. Las circunstancias políticas de 1997 facilitaron que el éxodo de esa pata peronista fuera reemplazado por un apoyo radical. El reemplazo es sintomático de la dificultad de conformar un nuevo espacio político con fragmentos de las dos agrupaciones mayoritarias de la Argentina. La fragmentación, que comenzaría a manifestarse en 2001, no alcanza a ocultar que el sistema político nacional tiene fuertes componentes mayoritarios. Es difícil que la inestabilidad afecte simultáneamente y con igual intensidad a los dos partidos mayoritarios. Esta es una condición necesaria para una reconfiguración completa del sistema de partidos argentino. El argumento sonaba relevante en 2005. Lo era también ocho años atrás.

La decisión de constituir la Alianza, a pesar de la oposición que esta movida despertó tanto en las filas del Frepaso como, de modo más extendido, en el radicalismo, es consistente con dos cálculos electorales. Las elecciones legislativas de 1997 constituían un riesgo para ambos socios aliancistas. Una elección en los 24 distritos ofrecería un termómetro más fiel y menos propicio que la Ciudad de Buenos Aires de las efectivas capacidades de movilización del Frepaso. Las elecciones de 1995 ya habían dado una medida de esa potencia. En esa ocasión, la proporción de votos recogida por los candidatos a diputados del Frente representó, en el total nacional, aproximadamente la mitad de lo que el partido era capaz de reunir en la Ciudad de Buenos Aires. Entre 1995 y 1996, más que crecimiento había habido mantenimiento del caudal reunido anteriormente. Existían entonces pocos motivos para esperar una cosecha nacional mucho más grande y el riesgo cierto de que una menor que la esperada devaluara los logros alcanzados hasta ese momento. Uno de esos pocos motivos eran los buenos resultados que auguraban las encuestas, tres meses antes de la elección, para la lista de candidatos a diputados por la provin-

cia de Buenos Aires, encabezada por Graciela Fernández Mejjide. La proporción esperada no era suficiente para superar la boleta que tenía a Hilda González (esposa del gobernador Duhalde) en el primer lugar, pero representaba un importante crecimiento respecto de 1995. El otro motivo era el pronóstico igualmente optimista para la lista porteña encabezada por Alvarez. Estas eran las dos amenazas más serias que enfrentaba el radicalismo. Quedar lejos del Frepaso en la provincia de Buenos Aires hubiera significado un golpe demoledor en un distrito donde el partido era tradicionalmente fuerte y en el que se presentaba Raúl Alfonsín como primer candidato. La derrota en la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, hubiera debilitado al principal candidato presidencial del partido. Advertidos por las encuestas de sus perspectivas futuras, un grupo de dirigentes de ambas agrupaciones, integrado por Raúl Alfonsín, Federico Storani y Rodolfo Terragno por el radicalismo y Carlos Alvarez y Graciela Fernández Mejjide por el Frepaso, selló el acuerdo de coalición. Fernando de la Rúa, a la postre principal beneficiario del acuerdo, no participó de estas reuniones fundacionales. ¿Aspiraría a explotar todos los beneficios del pacto sin pagar ninguno de sus costos explicitando su acuerdo sobre un esquema de distribución con el socio menor? ¿Pensaría en representar personalmente la unidad de la coalición colocándose por sobre ambos partidos integrantes? Si calculaba de ese modo, se equivocaba entonces tanto como se equivocaría tres años después.

El anuncio de constitución de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación fue realizado el 3 de agosto de 1997. El acuerdo incluía el ordenamiento de las listas en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, el compromiso de presentar listas conjuntas en todos los distritos del país en los que resultara posible y, de modo significativo para la evolución futura de la coalición, la elección del candidato presidencial en internas abiertas a realizarse en noviembre de 1998. Se presentaron listas conjuntas en 17 de los 24 distritos. En Catamarca, Córdoba, Chubut, Formosa y Río Negro, los radicalismos provinciales, confiados en sus fuerzas propias y muchas veces enfrentados con los Frentes locales, resistieron las presiones de la dirección nacional de la organización para presentar listas conjuntas. Lo propio ocurrió en Neuquén y La Pampa, donde las listas del Frepaso tenían buenas chances aún compitiendo solas. En otros tres distritos se presentaron variantes más complejas. En La Rioja la lista de diputados nacionales fue con la etiqueta de la Alianza, pero la UCR presentó candidatos propios para las elecciones de legisladores y convencionales constituyentes provinciales. En Mendoza, hubo tanto lista de la

Alianza como de la UCR. En Santiago del Estero, finalmente, sectores vinculados a estas dos agrupaciones nacionales concurren en dos listas separadas, pero ninguna de ellas llevó el nombre "Alianza"⁵⁵.

Los resultados del 26 de octubre de 1997 probaron que la apuesta del "Grupo de los Cinco" había sido exitosa. La lista oficial de la Alianza obtuvo 36,6% de los votos, 0.3 puntos más que la justicialista. El agregado de esta boleta con las del Frepaso y la UCR superó el 46%. Los triunfos más categóricos se registraron en las provincias más grandes y el más inesperado y de mayor significado político, en la provincia de Buenos Aires. Graciela Fernández Mejjide fue elegida diputada con la mayor proporción de votos en territorio hasta el momento controlado por el poderoso PJ bonaerense. Fue su tercera victoria electoral en el curso de dos años y la proyectó inmediatamente como contendiente por la candidatura presidencial para 1999. Sería también la última.

En el corto plazo, el resultado era ampliamente satisfactorio para ambos socios de la coalición. El incentivo de compartir el apoyo metropolitano con la UCR le había permitido al Frepaso obtener en algunos distritos más espacio que el que hubiera conseguido en forma independiente. La UCR, por su parte, había evitado exhibir por segunda vez el poco entusiasmo que, con la excepción de Fernando de la Rúa y del radicalismo cordobés, sus candidatos despertaban en los electorados de las provincias metropolitanas. Esto aliviaba especialmente al aparato bonaerense del partido y a Raúl Alfonsín, quienes con una segunda elección decepcionante en la Provincia hubieran encontrado severa resistencia para mantener su influencia en los cuerpos de dirección nacional del partido.

En el mediano plazo, los riesgos más grandes los enfrentaba el Frepaso. El resultado de la elección del candidato presidencial de la coalición sería vital para sus posibilidades de desarrollo futuras. Su caudal electoral era significativo pero estaba muy concentrado geográficamente. El mejor espacio para hacer valer los votos metropolitanos era la mesa de negociación, donde el radicalismo bonaerense, la organización distrital radical más urgida por contar con una ayuda externa que le permitiera capear su crisis, llevaba la voz cantante y estaría más dispuesta a ceder. En elecciones internas, en cambio, las organizaciones territoriales del radicalismo se impondrían con facilidad frente a cualquier esfuerzo de movilización electoral que pudiera hacer el Frepaso. La cesión negociada de espacios, in-

⁵⁵ Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral para 1997 y fuentes periodísticas locales.

cluyendo el primer lugar en el binomio presidencial, ofrecía a esta agrupación oportunidades de seguir vendiendo caro en el interior su apoyo metropolitano. Una derrota en una elección interna, en cambio, la colocaría en una situación más incómoda que la de julio de 1997: con una representación acorde con su capacidad efectiva de movilización electoral a escala nacional y diluido su perfil renovador por su alianza con un partido tradicional. Este fue el cálculo de Alvarez, quien insistió frente a Graciela Fernández Mejjide en la conveniencia de ceder el primer puesto en la fórmula presidencial. La diputada recientemente electa confiaba en sus propias fuerzas a pocos meses de derrotar a Duhalde en su terreno. Rechazó la sugerencia y prefirió disputar la candidatura de acuerdo con el método convenido en agosto del año anterior.⁵⁶

Acercándose a 1998, el radicalismo había realizado varios movimientos para fortalecer a su candidato presidencial. En noviembre de 1997, Alfonsín promovió a De la Rúa como presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical. Sin el apoyo del ex presidente, el entonces Jefe de Gobierno porteño en ningún caso hubiera reunido la cantidad de convencionales necesaria para alcanzar ese cargo. La intervención de Alfonsín permitía sortear la divergencia entre la capacidad de reunir votos en elecciones generales y la de acumular poder dentro del partido, característica del radicalismo. La movida representaba también un gesto de unidad y una demostración de poder frente a los socios frepasistas. De la Rúa asumió el cargo el 5 de diciembre de 1997.⁵⁷ Restaba aún vencer la resistencia de Rodolfo Terragno quien también alentaba un proyecto presidencial personal. La realización de un comicio interno le ofrecía al candidato oficial una oportunidad de legitimar su postulación. El principal problema lo constituía el tiempo. Sin desafíos en el Frepaso, la figura pública de Fernández Mejjide crecía en las encuestas en los primeros meses de 1998. Para neutralizar ese crecimiento, la conducción radical buscó la declinación de Terragno, que finalmente se produjo. El 3 de marzo de 1998 la Convención Nacional de la UCR proclamó la candidatura de De la Rúa y ratificó la formación de la Alianza en todos los distritos del país.⁵⁸

Con ambos candidatos y el método de elección definidos, Alvarez procuró durante tres meses condicionar la participación del Frepaso en la

⁵⁶ Nilda Garré, entrevista con el autor, 16 de abril de 2004; Ricardo Vallarino, entrevista con el autor, julio de 2004.

⁵⁷ *La Nación*, 6 de diciembre de 1997.

⁵⁸ *La Nación*, 4 de marzo de 1998.

interna abierta a un acuerdo sobre las candidaturas en todo el país. El resultado hubiera sido óptimo para el Frepaso si el radicalismo hubiera cedido. Pero la amenaza de romper la Alianza a causa de la imposibilidad de resolver el problema de la candidatura presidencial no era creíble. Finalmente, el Frepaso debió acceder a definir los espacios en las listas después de que se contaran los votos de noviembre.⁵⁹ El comicio se realizó y, como era de esperar, la victoria correspondió al candidato radical por una amplia diferencia: 65% a 35%.

Con los votos contados, la amplitud inesperada del margen favorable a De la Rúa amenazó la estabilidad de la coalición. Rápidamente se hicieron esfuerzos desde el radicalismo para evitar que el Frepaso optara por la ruptura. Se ofreció a Alvarez integrar la fórmula como candidato a Vicepresidente, a Fernández Mejjide la candidatura a gobernadora de la provincia de Buenos Aires, a un miembro del Frepaso, que debería proponerse más adelante, la candidatura para suceder a De la Rúa como Jefe de Gobierno de Buenos Aires e intercalar un representante de cada agrupación en las listas de diputados por la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, encabezando un frepasista la del distrito porteño y un radical la del bonaerense. La oferta no resolvía la incertidumbre general del Frepaso acerca de sus posibilidades de crecimiento como socio menor de un partido mayoritario, pero incluía la posibilidad de gobernar los dos distritos más importantes del país. La concreción de esta posibilidad hubiera sido extraordinaria para una confederación de pequeños núcleos dirigenciales a seis años de su primer resultado electoral importante. Observemos, adicionalmente, que el principal problema de distribución en la Alianza se concentraba en dos distritos metropolitanos. El acuerdo central era suficiente para forzar el establecimiento de acuerdos en el resto de las provincias del país en las que los partidos habían competido separados en 1997. La autonomía de los líderes de las provincias menos pobladas era entonces sensiblemente menor que la que podía registrarse en el Justicialismo. El motivo de la diferencia es simple: la esperanza de acceder al ejecutivo nacional representaba un aliciente mucho más poderoso que el que podía esgrimir cualquier líder provincial para justificar que el acuerdo no se extendiera a su territorio. Pocos líderes provinciales radicales estaban en condiciones de defender su autonomía y la mayoría de las agrupaciones provinciales asociadas al Frepaso sólo podían resultar beneficiadas en un acuerdo con la UCR.

⁵⁹ *La Nación*, 16 de agosto de 1998.

Como hemos visto, el armado de esta coalición presidencial interpartidaria estuvo sujeto a condiciones de incertidumbre acerca del cumplimiento de los acuerdos y tensión entre lógicas de cooperación y lógicas de competencia semejantes a las de la coalición presidencial justicialista. La principal diferencia entre una y otra radica en el peso de los socios menores de la coalición presidencial que tienen acceso a recursos públicos; más significativo en el caso del peronismo, con su mayoritaria presencia de gobernadores, y menos en el caso de la Alianza. La integración federal de la coalición presidencial siguió entonces rumbos muy distintos en uno y otro caso. Puesto que los gobernadores justicialistas pudieron prescindir del empuje adicional que resulta de disponer de un candidato presidencial propio, fueron más reticentes a participar del armado electoral nacional del partido, lo cual debilitó significativamente a Duhalde. Los dirigentes de segundo nivel aliancistas, en cambio, encontraban en la posibilidad de acceso a la Presidencia de la Nación una oportunidad extraordinaria para el crecimiento de sus organizaciones. Esto hizo posible estructurar una coalición más disciplinada que, sin embargo, estuvo sujeta a tensiones. Estas derivan de la dificultad en acordar un criterio para distribuir el poder institucional entre los socios de la Alianza. La desproporción entre la masa de afiliados y la de votos del radicalismo (que encontraba un reparto de fuerzas exactamente opuesto en el Frepaso) alimentó esta dificultad. Es éste un conflicto entre partidos con distintas estructuras e historias más que un problema de coordinación entre organizaciones partidarias de distinto nivel.

Los años felices de la Alianza terminaron en una nota ambigua y tensa: el 24 de octubre de 1999 De la Rúa ganó la Presidencia de la Nación y Fernández Meijide perdió la gobernación de Buenos Aires. Allí empezó otro capítulo, con un final muy distinto del imaginado en agosto de 1997.

Acción por la República: reeditando la apuesta heterodoxa en la construcción de un espacio de centro-derecha

Desde que Torcuato Di Tella (1971) llamara la atención sobre su importancia, la persistente dificultad del espacio ideológico de centro-derecha y los sectores sociales dominantes para estructurar un partido capaz de competir eficazmente a nivel nacional (y la amenaza que ello representa para la estabilidad de la democracia en la Argentina) se ha convertido en una de las evaluaciones más ampliamente compartidas acerca del funcionamiento del sistema político argentino. Las políticas económicas de

inspiración liberal, sostenidas por agrupaciones que admitan esa identificación sin complejos, casi siempre han sido banderas electorales perdedoras en el país. Estudios más recientes destacan que algunos sectores sociales dominantes encontraron cobijo y representación en las organizaciones provinciales de los partidos mayoritarios, especialmente en el norte del país (Macor y Tcatch, 2004). No obstante, tradicionalmente estos partidos fueron reticentes a adoptar en el nivel nacional políticas cercanas a las preferencias de esos mismos sectores altos y de sus pares de las regiones metropolitanas. Se suele indicar el crecimiento electoral de la Unión del Centro Democrático registrado entre 1985 y 1989 como un primer desvío respecto de la tendencia histórica. Con la misma frecuencia, se cita la participación de dirigentes de esta agrupación en el elenco de gobierno de la primera Presidencia de Carlos Menem como símbolo de la reconversión ideológica del justicialismo e índice de la novedosa legitimación democrática de las políticas de gobierno inspiradas en el ideario de centro-derecha. Esta habría sido la consagración del persistente esfuerzo de pedagogía política de las fuerzas de “centro”: la vía ortodoxa. La construcción de una fuerza electoral independiente finalmente habría forzado a una de las fuerzas mayoritarias a abandonar las políticas populistas. Esta interpretación sobreestima la influencia de la Ucedé y la de los miembros de la organización que se incorporaron a la primera administración menemista. El giro político, más que discursivo, de la presidencia de Menem, y la firme orientación de la política de este Gobierno en la dirección reclamada por las fuerzas de centro-derecha no fueron obras del Ingeniero Alsogaray sino de Domingo Cavallo. Antes de ser canciller y ministro de Economía de Menem, el economista cordobés había accedido a la Cámara de Diputados en la lista del PJ de la mano de José Manuel de la Sota. Más que educar al peronismo desde afuera, Cavallo se apoyó en él y en el poder de sus números en las Cámaras en el Congreso, para sostener políticamente su ambicioso plan de estabilización, desregulación y apertura comercial.

En 1996, una sobreestimación de las capacidades propias (que los años revelarían como una debilidad frecuente) lo había expulsado de la conducción del Ministerio de Economía y le había ganado enemistades duraderas en algunos círculos cercanos al presidente Menem. Meses antes había denunciado en el Congreso Nacional la existencia de “mafias enquistadas en el poder”. Pero en los diez años que median entre su llegada al Congreso y su salida del Ministerio, Cavallo probó que los compromisos ideológicos de los partidos mayoritarios son más débiles que lo que

se creía hasta el momento y tejió lazos de cooperación con distintas figuras y organizaciones del universo partidario. Además de estos logros, el éxito de la política que puso en marcha en 1991 en conjunción con la simpatía que le habían ganado la denuncia que motivó su salida del Ministerio, le permitían abrigar, vuelto al llano, la esperanza de poner en marcha un proyecto político propio.

Habiendo renunciado después de un conflicto con el Presidente de la Nación y cuando los resultados de su plan económico comenzaban a encontrar más detractores, difícilmente hubiera encontrado un gobernador justicialista dispuesto a hacerle un lugar en su lista de legisladores. Por otro lado, su ambición presidencial reclamaba la acumulación de un capital político propio que le permitiera proyectar una sociedad con alguno de los partidos mayoritarios en condiciones de mayor paridad. Cavallo decidió entonces formar una nueva agrupación para llevar adelante su proyecto: Acción por la República. El partido presentó listas propias en los cinco distritos más grandes del país: la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El resultado electoral inicial fue pobre: 3.8%, pero la lista que encabezó el propio Cavallo obtuvo el 17% en la Capital Federal y lo proyectó entonces como virtual tercer aspirante a la Presidencia para 1999, aunque a apreciable distancia respecto de los principales.

En la formación de Acción por la República confluyeron dirigentes con cuatro orígenes muy distintos. En primer lugar, un núcleo de colaboradores personales de Cavallo, muchos de los cuales lo venían acompañando desde sus tiempos de investigador principal del Ieral, influyente *think tank* asociado con la Fundación Mediterránea. Un segundo grupo de dirigentes provenía del Partido Justicialista, especialmente de agrupaciones sobrevivientes del atomizado justicialismo porteño. Los vínculos de algunos de estos dirigentes con Acción por la República expresan más acuerdos circunstanciales entre Cavallo y distintos líderes nacionales del justicialismo que una decisión firme de integrarse a la nueva agrupación.⁶⁰ Un tercer grupo había transitado por distintas expresiones de las fuerzas tradicionales de centro-derecha (Ucedé, Partido Demócrata, Partido Federal) que habían quedado reducidas a expresiones electorales minúsculas después de que el justicialismo ocupara esa porción del espacio ideo-

⁶⁰ Por ejemplo, Jorge Argüello y Alberto Fernández accedieron a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en las listas de Acción por la República y, sin embargo, continuaron respondiendo, hasta 2003, al liderazgo de Eduardo Duhalde dentro del PJ.

lógico. Finalmente, integraron las listas del partido dirigentes sin experiencia partidaria previa, pero que habían desempeñado actividades públicas relevantes en el pasado (tales son los casos, muy distintos por cierto, del hoy diputado Guillermo Alchourrón, ex presidente de la Sociedad Rural Argentina, del cantante Donald McCluskey, candidato en el distrito bonaerense de San Isidro y de la más estridente Elena Cruz, actriz que integró las listas para la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2000).⁶¹

Exceptuando el caso de los dirigentes justicialistas de la Ciudad de Buenos Aires, ninguno de estos núcleos se acercaba a Acción por la República con una estructura organizativa propia. Esta es una diferencia respecto del Frepaso, tan dependiente de la figura pública y de la voluntad de sus principales dirigentes nacionales como Acción por la República de Cavallo, pero integrado por grupos de mayor tamaño y densidad organizacional y dirigentes con trayectorias políticas más extensas.

Dada la escala de la organización, la confección de las listas y el reparto de espacios de poder se resolvía a partir de la intervención directa de Domingo Cavallo. Los cuerpos colegiados de gobierno partidario comenzaron a funcionar mucho tiempo después de la primera aparición electoral del partido (la primera Convención Nacional de Acción por la República se realizó el 29 de octubre de 2000). El grueso de la actividad partidaria se concentró en la elaboración detallada y la fundamentación técnica de planes de gobierno para anunciar durante la campaña presidencial de 1999 y en el diseño de una estrategia que permitiera optimizar la inversión de los limitados recursos financieros con los que contaba la organización.

Considerando la dificultad de competir por representar la oposición al justicialismo con un candidato tan moderado en sus propuestas económicas como De la Rúa, los resultados de la estrategia electoral de Acción por la República fueron sorprendentemente buenos. La fórmula Domingo Cavallo-Armando Caro Figueroa se presentó en todos los distritos del país y alcanzó el 10% de los votos en el total nacional. Los mejores resultados se registraron en algunos de los distritos en los que el Partido ya se había presentado en 1997 (la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) y otros, como Tierra del Fuego, que la estrategia de campaña de Cavallo había identificado como más permeables para el ingreso de un nuevo actor y en los que el partido había realizado un impor-

⁶¹ Entrevista con Gabriel Gómez, presidente de la Junta de Gobierno de Acción por la República en la provincia de Buenos Aires, 14 de julio de 2004, 14 hs.

tante esfuerzo proselitista. Colaboró con la obtención de estos guarismos una política de alianzas cuidadosa y flexible, como lo atestigua el apoyo al Partido Justicialista bonaerense que permitió que Carlos Rucakuf accediera a la gobernación de Buenos Aires.⁶²

Sumando los votos de Acción por la República con los de la fórmula presidencial justicialista se hubiera empatado el porcentaje obtenido por la Alianza. Independientemente de la validez de realizar esta suma, la estrategia heterodoxa de Cavallo demostraba que si el justicialismo decidía retomar su perfil de centro-derecha en el futuro, encontraría en el partido del ex ministro un extraordinario socio con el que rearmar una mayoría nacional. Esta posibilidad se había insinuado en 1999, año durante el cual Cavallo mantuvo distintas conversaciones con el duhaldismo para sondear la posibilidad de una coalición. Considerando la orientación de los candidatos justicialistas de buena imagen en la opinión pública y con fluidos contactos con Cavallo, como De la Sota o Reutemann, era muy factible que esta posibilidad se concretara en 2003. Cavallo podía pensar entonces en una nueva versión, más vigorosa y beneficiosa para él, de la colaboración con el justicialismo a través de la que había acumulado el capital político que convertía a su partido en tercera fuerza nacional. La sociedad política de 1991 habría podido reeditarse en 2003 como coalición interpartidaria.

Parecía entonces que el sistema de partidos argentinos podía reconfigurarse como una oposición entre dos coaliciones de signo ideológico opuesto. La estructura de estas coaliciones hubiera sido similar: hegemonía de uno de los partidos mayoritarios, apoyada sobre todo en el voto del interior del país, con un partido de más reciente formación como apéndice capaz de movilizar el voto metropolitano. En este esquema no habría agrupaciones que reunieran “patas peronistas” y “patas radicales” sino un bloque peronista y otro radical con distintas “patas” metropolitanas.

Las elecciones legislativas de 2001 encontrarían a todos los actores en lugares muy distintos y a Acción por la República y el Frepaso, las fugaces novedades de la política partidaria en la segunda mitad de los noventa, en vísperas de su virtual desaparición. Correrían, entonces, la suerte de los desafiantes al predominio nacional de los partidos históricos. La fugacidad de estos desafíos puede interpretarse de acuerdo con el siguiente

⁶² Los votos de la boleta justicialista hubieran sido insuficientes para superar a Fernández Meijide. El apoyo de la Ucedé y de Acción por la República resultaron claves para el triunfo de Rucakuf.

argumento: las agrupaciones no peronistas de los distritos metropolitanos, provistas fundamentalmente de recursos ideológicos y pobres en recursos institucionales, sólo pueden establecer vínculos programáticos con sus electorados. La sociedad con los partidos mayoritarios conspira contra la credibilidad del compromiso programático de estos partidos. Adicionalmente, para sostener la lealtad de los electorados fundamentalmente preocupados por los resultados generales de la gestión de gobierno (independientemente del tono de la lente ideológica con la que examinen estos resultados) hace falta incidir eficazmente en la elaboración de la política nacional. Para alcanzar esa incidencia hay dos caminos: o se elabora una coalición electoral capaz de alcanzar una mayoría legislativa y ocupar cargos ejecutivos, o se participa de una coalición legislativa o ministerial luego de las elecciones. La concentración de la competencia política en las provincias y la pobreza de recursos con los que estructurar redes territoriales en todo el país vedan la tercera opción, que sería reunir una mayoría propia. Las coaliciones post-electorales son infrecuentes en la Argentina. Hasta 2001, los partidos metropolitanos con aspiraciones nacionales han preferido las coaliciones electorales. No han podido sobrevivirlas.

Tensiones y redefinición de coaliciones nacionales en un contexto de crisis política

El Partido Justicialista: oposición dispersa y recomposición desde el Gobierno

El 24 de octubre de 1999 se registró el peor resultado de un candidato presidencial justicialista de la historia: Eduardo Duhalde obtuvo el 38,3% de los votos. El análisis de los resultados en cada distrito ofrece una interesante radiografía de las tensiones que enfrentó la estrategia de coordinación electoral nacional. Estas tensiones contribuyen a explicar la magnitud de la derrota.

El primer reflejo de estas tensiones es la decisión de varios gobernadores justicialistas de realizar los comicios para cargos provinciales en fechas distintas de la elección nacional. El desdoblamiento electoral no era una novedad. En 1995, solamente 13 de los entonces 23 distritos eligieron sus ejecutivos el 14 de mayo. La decisión de anticipar o postergar las elecciones provinciales puede tomar en cuenta otros criterios, además de la relación entre los candidatos provinciales y el candidato nacional. No obstante, es elocuente que solamente cuatro de los quince gobernadores

justicialistas decidieran que la suerte del partido en sus distritos se decidiera el mismo día que la de la candidatura de Duhalde. Probablemente se adoptara esta decisión temiendo que un candidato nacional débil redujera el caudal provincial de votos. Independientemente de la motivación, la consecuencia de esa decisión fue debilitar aún más a un candidato que, como vimos, había accedido a la postulación en un proceso sumamente accidentado.

Tabla 4.3. La coalición presidencial justicialista en 1999

Distrito	Oficialismo	Voto PJ Presidente	Voto PJ en el distrito / Voto Presidente PJ Total (A)	Votantes en el distrito / Total del Padrón (B)	Diferencia [(A) - (B)] (C)	Rendimiento (C) / (B)	Voto PJ Gobernador	Concurren
La Rioja	PJ	58,5%	1,3%	0,7%	0,6%	80,52%	68,6%	no
Sgo del Estero	PJ	55,4%	3,0%	1,8%	1,2%	71,00%	52,2%	no
Formosa	PJ	47,9%	1,5%	1,0%	0,5%	47,95%	73,7%	no
Misiones	PJ	46,6%	3,1%	2,1%	0,9%	43,74%	53,7%	no
Catamarca	Alianza	43,1%	1,1%	0,8%	0,3%	32,89%	43,7%	no
Jujuy	PJ	42,2%	1,8%	1,4%	0,4%	30,19%	50,6%	sí
Corrientes	Panau	41,8%	2,9%	2,3%	0,7%	28,92%	-	no
Salta	PJ	41,7%	3,0%	2,3%	0,7%	28,76%	58,5%	no
Tucumán	PJ	39,9%	3,9%	3,2%	0,7%	23,08%	36,5%	no
Santa Cruz	PJ	39,8%	0,6%	0,5%	0,1%	22,90%	54,6%	no
Entre Ríos	PJ	39,3%	4,1%	3,4%	0,7%	21,28%	47,5%	sí
La Pampa	PJ	38,2%	1,1%	0,9%	0,2%	17,91%	56,7%	sí
T. del Fuego *	MOPOF	37,1%	0,3%	0,2%	0,0%	14,47%	36,8%	no
Prov. Bs As	PJ	35,7%	12,5%	13,6%	3,9%	21,4%	15,4%	no
Chaco	Alianza	33,0%	2,4%	2,3%	0,0%	1,43%	31,2%	no
Santa Fe	PJ	30,6%	8,3%	8,8%	-0,5%	-5,46%	57,6%	no
Córdoba	PJ	30,3%	8,2%	8,8%	-0,6%	-6,48%	49,7%	no
San Juan	PJ	29,6%	6,1%	6,1%	0,0%	0,00%	40,6%	no
San Luis	PJ	29,1%	0,8%	0,9%	0,1%	10,78%	54,8%	no
Chubut	UCR	27,8%	0,9%	1,0%	0,1%	-14,11%	37,8%	sí
Neuquén	MPN	27,2%	1,9%	1,2%	0,2%	-10,06%	15,7%	no
Río Negro	UCR	25,7%	1,1%	1,4%	-0,3%	-20,80%	41,7%	no
Mendoza	PJ	19,3%	2,6%	4,3%	-1,7%	-40,41%	21,7%	sí
Ciudad	Alianza	17,9%	5,7%	10,3%	-4,60	-44,60%	-	sí

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El mecanismo de integración federal de la coalición presidencial justicialista no funcionó. Tras el retiro de la lista nacional fuerte que había llevado a Menem a su segunda presidencia, la estructura distrital del voto

de 1999 exhibía el esqueleto desnudo del voto peronista duro. La variación entre distritos en el desempeño de la fórmula presidencial justicialista se hizo mucho más pronunciada que en 1995. Algunas provincias contribuyeron a la cosecha peronista mucho más que lo esperado, dado su tamaño. Otras, mucho menos. Entre ellas se encuentran cuatro de las cinco decisivas para determinar el resultado de una elección presidencial (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza). Dos paradojas: la contribución de la provincia de Buenos Aires al total justicialista fue menor que en 1995 y la de La Rioja, mayor. Estos datos curiosos revelan que el voto peronista fiel es relativamente independiente de los acuerdos y desacuerdos electorales entre los dirigentes partidarios y que los mejores resultados obtenidos por Duhalde en la Provincia (que se registraron entre 1991 y 1995) estaban edificados sobre algo más que la eficacia de la maquinaria del PJ bonaerense.

El conflicto entre Menem y Duhalde le había impedido encontrar al justicialismo una regla para dirimir el liderazgo nacional. Las ofensivas de Menem por conseguir una nueva postulación ofrecían a los gobernadores justicialistas una malla de protección frente al peso de los votos y la masa de afiliados del justicialismo bonaerense. Ese mismo peso y la determinación de Duhalde de ser candidato hacían impensable cualquier otra postulación justicialista (incluida la de Menem). En este juego de vetos mutuos, la candidatura de Duhalde se impuso por defecto, naturalmente, aunque en un sentido de la naturalidad muy distinto del que imaginaba el gobernador. Con Menem fuera de la Presidencia y Duhalde derrotado, el peronismo se convertía en un archipiélago de organizaciones de distinto tamaño y capacidad de movilización. En los cuatro años siguientes los bloques componentes de este archipiélago se irían desplazando, atravesando períodos de mayor dispersión y mayor concentración y sujetos a fuerzas centrípetas y centrífugas.

Dentro de la dispersión reinante en el peronismo a comienzos de 2000 podían reconocerse cuatro fuerzas principales. Por un lado, el tandem constituido por Eduardo Duhalde y Carlos Ruckauf. Este binomio se respaldaba en el PJ bonaerense y despertaba en el resto de la organización la misma inquietud que la candidatura de Duhalde unos años antes. Un segundo bloque estaba formado por José Manuel de la Sota y Carlos Reutemann, ambos con firme control sobre la estructura del Partido Justicialista en sus provincias. Los separaba la intención de competir por la Presidencia en 2003, pero los unían la de neutralizar el proyecto de Ruckauf y un pasado reciente de mayor cercanía a Carlos Menem. El

tercer bloque estaba formado por el resto de los gobernadores peronistas. Ninguno de ellos tenía niveles de conocimiento en la opinión pública nacional cercanos a los de los de sus pares de las tres provincias más grandes, pero habían demostrado repetidas veces su capacidad de aportar al caudal electoral del partido. Los dirigentes que permanecían fieles a Carlos Menem formaban el cuarto bloque. Los niveles de popularidad del ex Presidente continuaban siendo muy bajos, pero tres de sus colaboradores más cercanos (Eduardo Bauzá, Carlos Corach y Eduardo Menem) ocupaban bancas en el Senado de la Nación, unos veinte diputados seguían respondiendo a su liderazgo y Menem continuaba siendo presidente del Consejo Nacional Justicialista.

Exceptuando el bloque fiel a Carlos Menem, todos los bloques del armado justicialista nacional estaban sujetos a tensiones internas. Carlos Ruckauf, miembro del bloque que lideraba Eduardo Duhalde, necesitaba de todos modos llegar a un acuerdo con Carlos Menem sobre las reglas de juego para dirimir la candidatura presidencial en 2003 y para ello se esforzaba en recomponer su relación con el ex Presidente. Estos acercamientos conspiraban contra los esfuerzos de Duhalde por erosionar el poder que el riojano aún conservaba en el Consejo Nacional Justicialista. La cooperación entre De la Sota y Reutemann tenía fecha de vencimiento pre-establecida. Cuando se lanzara más abiertamente la competencia por la candidatura, sus estrategias entrarían en contradicción. Finalmente, varios de los integrantes del bloque de gobernadores abrigaban aspiraciones presidenciales propias y algunos de ellos habían jugado en bandos opuestos entre 1997 y 1999.

Los primeros meses de 2000, con el gobierno de la Alianza disfrutando de su pálida luna de miel con el electorado, pusieron de manifiesto la distancia entre las piezas del tablero justicialista. Durante enero Menem, que desde noviembre de 1999 había realizado movimientos para ubicarse como jefe de la oposición, convocó dos reuniones de ex funcionarios de su gobierno a las que denominó, en sarcástica referencia al *shadow cabinet* que el radicalismo había formado durante su segundo gobierno, “gabinete de las luces”. El público recibió con indiferencia estos encuentros, que pronto dejaron de realizarse. Del mismo modo reaccionaban los gobernadores justicialistas frente a las convocatorias del Consejo Nacional del partido que intentaba el ex mandatario. Una convocatoria fracasó a principios de febrero⁶³ y otra en marzo. Finalmente, el Consejo sesionó

⁶³ *La Nación*, 30 de enero de 2000.

con siete de los catorce invitados el 3 de abril. El propósito de Menem era confirmar su autoridad sobre los gobernadores peronistas y consagrarla convocando a la elección directa de las autoridades del Consejo Nacional, tal como lo prevé el artículo 24 de la carta orgánica partidaria.⁶⁴ La ausencia de la mitad de los gobernadores subrayaba que la compañía política de un Menem fuera de la Presidencia de la Nación tenía poco valor. Duhalde, por su parte, hacía esfuerzos por convocar al Congreso Nacional Justicialista. El propósito era reformar la carta orgánica para despojar de poder de decisión al Consejo presidido por Menem.

El nuevo capítulo del enfrentamiento entre los antiguos socios de 1989 estaba lejos de las prioridades de los gobernadores. Sin espacio para tratar sus temas comunes en los cuerpos nacionales de dirección partidaria, los mandatarios de las provincias más chicas conformaron en febrero de 2000 un Frente Federal Solidario.⁶⁵ En algunas de estas provincias comenzaban a manifestarse los signos de la crisis social y fiscal que estallaría al año siguiente. Los gobernadores rechazaban las medidas presupuestarias e impositivas adoptadas por el gobierno de la Alianza y reclamaban la descentralización de la ejecución de los planes sociales. De la Sota y Reutemann se encontraban cerca de las posiciones de este Frente aunque no formaron parte de él. Ruckauf, en cambio, apoyaba las iniciativas del Presidente De la Rúa. Puesto que enfrentaba una legislatura provincial con mayoría aliancista, necesitaba la cooperación de las autoridades nacionales para hacer avanzar algunas piezas de su agenda de gobierno (fundamentalmente las relacionadas con la política de seguridad). No obstante, la gravedad de la situación social y financiera de su distrito lo acercaría, a veces, a las posiciones de sus colegas justicialistas.

Un mes después de que se desencadenara la larga crisis política que desembocaría en la caída del gobierno de la Alianza, se produjo la única reunión conjunta de todos los bloques peronistas. El 1 de noviembre de 2000 se encontraron en La Rioja, para suscribir un documento fuertemente crítico del Gobierno nacional. Participaron del encuentro Reutemann, De la Sota y varios de los integrantes del Frente Federal. Felipe Solá concurrió en representación de la provincia de Buenos Aires.⁶⁶ Sería la última manifestación conjunta entre esa fecha y la reunión

⁶⁴ *La Nación*, 4 de abril de 2000.

⁶⁵ *Clarín*, 20 de febrero de 2000.

⁶⁶ *Clarín*, 2 de noviembre de 2000.

de gobernadores justicialistas realizada en San Luis en la víspera de la caída de De la Rúa.

Antes y después de las elecciones legislativas de octubre de 2001, primaron las tensiones y las líneas de fractura interna. Los espacios informales de coordinación fueron insuficientes para determinar una línea de acción conjunta y los cuerpos oficiales de decisión partidaria continuaban paralizados por el enfrentamiento entre Menem y Duhalde. Estas divisiones se pusieron de manifiesto en la Cámara de Diputados. El bloque peronista se dividió en un sub-bloque “Federal”, integrado por legisladores ligados a Duhalde y Ruckauf y por otros elegidos en distritos no gobernados por el peronismo, y el sub-bloque “Independiente”, conformado por representantes del resto de las provincias bajo control del PJ.⁶⁷ Los resultados de las elecciones del 14 de octubre de 2001 ilustran las tensiones y los desafíos que debía enfrentar la recomposición del justicialismo a escala nacional.

Tabla 4.4. Voto a diputados por el Partido Justicialista, 1999-2001 provincias seleccionadas

Distrito	1999	2001
Buenos Aires	36,7%	37,4%
Córdoba	24,6%	27,2%
Santa Fe	32,6%	34,6%
Salta	42,3%	53,5%
San Luis	40,3%	67,6%
Santa Cruz	45,6%	56%

Fuente: selección propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El Partido Justicialista fue la única fuerza política nacional que se mantuvo en pie en un comicio caracterizado por las debacles de la Alianza y Acción por la República y el predominio del llamado “voto bronca”. Pero la interpretación política de los resultados era ambigua, como indican los guarismos de la Tabla 4. En las provincias grandes, cuyos votos constitu-

⁶⁷ *Clarín*, 13 de mayo de 2001.

yen la columna vertebral de cualquier coalición presidencial, el justicialismo, en términos porcentuales, no mejoró el mediocre desempeño de 1999, y en términos absolutos perdió varios cientos de miles de votos. En las provincias pequeñas, en cambio, el apoyo a las listas de legisladores justicialistas aumentó significativamente. Sin una regla clara para distribuir el poder partidario a escala nacional, las aspiraciones de liderazgo de los jefes de distintas provincias se justificaban de acuerdo con criterios de ponderación distintos: la legitimación electoral de las gestiones provinciales, en el caso de los gobernadores de provincias chicas, y el peso del tamaño poblacional y el alto perfil en los medios de comunicación, en el de los gobernadores de las grandes. Estos criterios, aproximadamente equivalentes en el plano de la discusión, revelaron tener distinto grado de eficacia en el plano de la acción.

Un mes después de las elecciones, las fuerzas internas del justicialismo se pusieron en movimiento. Duhalde decidió finalmente reunir al Congreso Nacional Justicialista el 10 de noviembre de 2001 en Lanús. Con un quórum conseguido fundamentalmente por la concurrencia de los congresales bonaerenses, se decidió reformar la Carta Orgánica del partido, relegar al Consejo Nacional a funciones administrativas y trasladar la autoridad de decisión de este cuerpo a una Comisión de Acción Política, integrada por los catorce gobernadores justicialistas.⁶⁸ Las decisiones del Congreso de Lanús, tomadas a pesar de la ausencia de las delegaciones de Córdoba y Santa Fe, ofrecían algunas garantías de incidencia en las orientación nacional del partido a los gobernadores provinciales, pero indicaban que, en un escenario de crisis, el PJ bonaerense no estaba dispuesto a esperar el acompañamiento del resto de las organizaciones para bloquear el paso de Menem.

La accidentada sucesión presidencial de la última semana de diciembre de 2001 puso de manifiesto que las instituciones de coordinación del justicialismo a escala nacional eran tan débiles como las instituciones del gobierno de la República. Con las instituciones caídas, el poder político de los gobernadores de las provincias menos pobladas se diluía. Al principio de su mandato, Eduardo Duhalde no ofrecía garantías más convincentes de prescindencia electoral a sus competidores internos que Adolfo Rodríguez Saá. Sus medidas iniciales fueron menos escandalosas, pero mucho más conflictivas que las que alcanzó a tomar o anticipar el puntano. Los nombramientos de Duhalde fueron menos irritantes, pero no más

⁶⁸ *Clarín*, 11 de noviembre de 2001.

convincientes que los que había realizado su sucesor. Sin embargo, Rodríguez Saá renunció y Duhalde alcanzó, como quería, a entregar el mando a un presidente electo, justicialista y distinto de Carlos Menem. El único argumento que explica estas diferencias es la capacidad de imposición política de la provincia de Buenos Aires. Esta capacidad se armó a partir de la coalición entre el peronismo bonaerense liderado por Duhalde y el apoyo brindado por los legisladores nacionales radicales fieles al liderazgo de Raúl Alfonsín. El radicalismo contribuyó con dos ministros a la integración del gabinete nacional. El resto de sus miembros fueron reclutados entre las filas del duhaldismo.⁶⁹ Cuando las instituciones intra e inter partidarias funcionan, la potencia bonaerense encuentra contrapesos. Y cuando no funcionan, la delegación inter-partidaria bonaerense es la única que está en condiciones de bloquear cualquier intento de recomposición que no contemple sus intereses. El proceso que llevó a las elecciones presidenciales de 2003 confirma esta conclusión.

La sección bonaerense de la bancada justicialista, un contingente de legisladores radicales liderado por dirigentes de ese distrito y los legisladores del Frepaso que no habían migrado a otras agrupaciones, acompañaron las políticas dispuestas por Duhalde en su carácter de presidente interino. Las decisiones más delicadas, como el reemplazo del ministro de Economía Remes Lenicov por Roberto Lavagna, fueron debatidas con la mayoría de los sectores representados en el Congreso y selladas en acuerdo con los gobernadores justicialistas. La paulatina estabilización institucional contrastaba con el panorama de la interna presidencial justicialista, que continuaba tan agitado como lo había estado desde 1999.

Duhalde tenía dos objetivos fundamentales respecto de su sucesión: evitar que alguno de los pre-candidatos justicialistas compitiera por fuera de las listas del partido e impedir que Carlos Menem volviera a la Casa Rosada. El alcance de estos objetivos era indispensable para desempeñar el rol político que imaginó para sí desde la derrota de 1999: el de arquitecto de la reorganización nacional del justicialismo colocado por fuera de la competencia y por sobre los enfrentamientos internos. El alcance

⁶⁹ Esto incluye al canciller Carlos Ruckauf, quien explicó su decisión de integrarse al gabinete y abandonar la gobernación de Buenos Aires como gesto inevitable de lealtad hacia Duhalde: "Yo tenía una obligación moral con Duhalde. Él me dio una oportunidad cuando me estaba desilusionando, me apoyó fuertemente los dos años, ninguno le aceptaba y yo le había pedido que agarrara y me dijo: 'si vos no me ayudás, si ninguna provincia me ayuda, no puedo'. Sentía que el país se iba al carajo e hice lo que creía tenía que hacer" (Entrevista con el autor, 26 de mayo de 2004).

simultáneo de ambos objetivos estaba sujeto a algunas contradicciones. Para evitar el éxodo de los gobernadores con aspiraciones y posibilidades de competir por fuera del Partido, como Rodríguez Saá y Kirchner, debía establecer con claridad el calendario electoral y el método de selección del candidato. Para detener a Menem, en cambio, necesitaba postergar la fecha de las elecciones tanto como fuera posible y determinar el método de selección que fuera más acorde con las posibilidades del candidato al que fuera a apoyar el peronismo bonaerense.

La preferencia del presidente en ejercicio se concentró inicialmente en Carlos Reutemann. El gobernador de Santa Fé tenía buena imagen en las encuestas, era el pre-candidato que concentraba más respaldo dentro del peronismo y podía ofrecer seria competencia a Menem en caso en que se convocaran elecciones internas. En julio de 2002, después de que oficiales de la Policía Federal dispararan sobre militantes piqueteros que habían tomado el Puente Pueyrredón frente a las cámaras de los medios gráficos y televisivos, Duhalde decidió presentar su renuncia anticipada al cargo como una forma de señalar su prescindencia en la carrera presidencial y de moderar la resistencia de los miembros del Partido Justicialista que reclamaban la convocatoria a elecciones y su abandono del cargo. Habiendo tomado esta decisión, reforzó la presión sobre Reutemann para decidirlo a lanzar su candidatura. A pesar de la insistencia de la Casa Rosada, el santafesino desistió de participar de la contienda, según explicó, "porque seguramente ví algo que no me gustó"⁷⁰.

La negativa de Reutemann complicó seriamente la estrategia electoral de Duhalde. Ninguno de los otros candidatos con aspiraciones estaría en condiciones de derrotar a Carlos Menem en una elección interna. En principio, se inclinó por respaldar la candidatura de José Manuel de la Sota. Los resultados de las encuestas difundidas en la época indicaban que su potencial de crecimiento era bajo. Este dato era significativo porque el 19 de junio de 2002 el Congreso de la Nación había sancionado un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, presentado durante el mandato de De la Rúa, que obligaba a seleccionar todas las candidaturas para cargos nacionales de acuerdo con el método de internas abiertas (Ley 25611, art. 4). La debilidad de los candidatos de reemplazo tras el retiro de Reutemann abría grietas en el justicialismo bonaerense. Desde mediados de año, Adolfo Rodríguez Saá establecía contactos con algunos intendentes del Conurbano que encontraban que el discurso y el estilo

⁷⁰ *La Nación*, 11 de Julio de 2002.

del puntano, más cercanos a las tradiciones justicialistas, despertaban más adhesiones en el electorado de sus distritos que los de los otros candidatos. Paradójicamente, Juan Carlos Romero, quien luego acompañaría a Carlos Menem como candidato a Vicepresidente, sugirió una vía de resolución para el dilema. El gobernador salteño demandó una reforma excepcional para habilitar por única vez la elección del Presidente de la Nación de acuerdo con el sistema de Ley de Lemas. Esto hubiera requerido un cambio en la Constitución Nacional que, en las condiciones del momento, era muy improbable. El camino de salida finalmente impuesto fue una adaptación de esta idea.

Pese a la oposición de buena parte de la dirigencia del Conurbano, el apoyo presidencial recayó finalmente en el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner. El 17 de octubre de 2002 Duhalde había lanzado una línea interna en el justicialismo bonaerense con un acto en su quinta de la localidad de San Vicente. El discurso que pronunció en el evento recordaba a los dirigentes provinciales que se mantenían cerca de Adolfo Rodríguez Saá que “separados no somos nada y juntos somos una fuerza invencible”⁷¹. El 20 de enero de 2003 José Manuel De la Sota anunció finalmente su decisión de declinar la candidatura. La falta de apoyo del peronismo de Buenos Aires y los bajos niveles de intención de voto que registraban las encuestas lo dejaban fuera de carrera. A tres meses de la fecha prevista para las elecciones generales, el presidente jugó todas sus cartas.

El 24 de enero de 2003 volvió a reunirse el Congreso Nacional Justicialista en la localidad de Lanús. Esta vez asistió la mayoría de las delegaciones provinciales. El Congreso habilitó a todos los precandidatos de la agrupación a utilizar las insignias partidarias en las boletas de la elección general. La decisión significaba que el justicialismo concurriría a las elecciones de abril de 2003 con tres candidatos distintos. La disposición no demandaba alterar las leyes electorales nacionales, pero podía ser objetada ante la justicia porque impedía que los afiliados del Partido ejercieran su derecho de elegir al candidato. Previendo que un fallo judicial sostuviera esta objeción, el Congreso facultó a la Comisión de Acción Política del partido, de la que participaban todos los Gobernadores provinciales, a seleccionar el candidato. Carlos Menem y Juan Carlos Romero interpusieron un recurso de amparo ante el Juzgado Federal de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de la jueza Servini de Cubría. El fallo de la magistrada (11 de febrero de 2003) reconocía razón en la petición y pro-

⁷¹ *El Día de La Plata*, 18 de octubre de 2002.

hibía a la Comisión de Acción Política designar la fórmula presidencial del partido, pero argumentando que no existía tiempo suficiente para realizar una elección interna antes de la general, consideraba que la decisión del Congreso partidario ofrecía un remedio válido para la situación planteada.

La fragmentación territorial del voto justicialista se manifestó con extraordinaria agudeza en las elecciones de abril de 2003. Carlos Menem obtuvo el 24,4% de los votos para presidente. Cosechó la mayor parte de ellos en las provincias del Norte, Córdoba y algunos distritos de la provincia de Buenos Aires. Néstor Kirchner obtuvo el 22,2%. El grueso de su apoyo se concentró en el Conurbano Bonaerense, la Ciudad de Buenos Aires y la Patagonia. Finalmente, Rodríguez Saá cosechó la mayor parte de su 14,1% en San Luis y en algunos municipios del Conurbano (Escobar y Calvo, 2003).

Kirchner asumió la Presidencia con el desafío de rearmar una estructura nacional de gobierno con los fragmentos del justicialismo disperso. Los primeros signos de movimiento interno comenzaron a sentirse tan pronto como concluyó la primera vuelta de la elección presidencial. La presentación de los tres aspirantes justicialistas en el comicio general había servido, a falta de un método más claro y a pesar de la escasa diferencia entre el candidato más votado y el resto, para volver a marcar la cancha nacional en el peronismo. Los pronósticos para la segunda vuelta cambiaron la decisión de algunas de las maquinarias electorales que habían respaldado a Menem en la primera, sumando una razón para que el ex Presidente prefiriera evitar el vendaval de voto adverso que se esperaba. Muy lentamente, las placas tectónicas del mosaico del PJ comenzaban a acercarse. El persistente crecimiento económico y un uso inteligente de las primeras medidas de gobierno le permitieron al ex gobernador de Santa Cruz multiplicar el valor político de su 22%. El amplio respaldo popular a la gestión presidencial que registraban las encuestas le dieron espacio para forzar el ingreso de dirigentes fieles a su liderazgo en las listas del justicialismo para las elecciones legislativas de 2003 o, en otros casos, para apoyar a candidatos que desafiaban a los oficialismos provinciales.

A casi dos años de su asunción, la duplicidad en la actitud del Presidente hacia el PJ se mantiene. En octubre de 2005, el Frente para la Victoria que agrupa a los partidarios del Presidente, competirá por cargos legislativos, en algunos distritos, independientemente de las boletas del Justicialismo y desafiando a los peronismos provinciales. La comentada ruptura del presidente con el PJ bonaerense que le dio su principal apoyo

en 2003 es el principal ejemplo de esta estrategia. También en La Rioja el justicialismo y el kirchnerismo compiten en las elecciones generales con listas separadas. En otras provincias, los candidatos fieles al presidente se incorporaron a las listas del Justicialismo provincial. En todas las provincias, excepto San Luis, los gobernadores justicialistas se manifiestan aliados del Presidente o se cuidan de expresar en público su oposición. Antes de las elecciones legislativas es difícil saber si los candidatos del Frente para la Victoria y los del Partido Justicialista integrarán bloques legislativos distintos. No lo hicieron entre 2003 y 2005. A pesar de su proclamada oposición a los estilos característicos del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires, que son difíciles de distinguir de los del resto de las agrupaciones peronistas provinciales, cuesta creer que el Presidente vaya a resignar el apoyo que pueden prestarle las maquinarias electorales tradicionales peronistas y a concentrarse exclusivamente en la reunión de dirigentes ideológicamente afines bajo otra organización partidaria. Como no ocurrió nunca en el período bajo estudio, a fines de 2005 parece existir la chance de consolidar un liderazgo nacional justicialista fuerte. Como en 1988, comienzan a manifestarse signos de división en el justicialismo bonaerense. Así parecen indicarlo los apoyos que recogió la candidatura de la senadora Fernández de Kirchner en el territorio en el que el duhaldismo predominó desde 1991. Las elecciones legislativas de 2005 revelarán si el peronismo nacional recupera a un jefe, si el nuevo liderazgo se estructura a través de otra organización o si persistirán el justicialismo y su modelo de dispersión distrital con alguna forma de arbitraje bonaerense tal como ocurre desde 1995.

La caída de la Alianza: dos abandonos y un intento de colonización de una coalición presidencial en un contexto de crisis de gobierno

El 24 de octubre de 1999 trajo buenas y malas noticias para la coalición entre el Frepaso y el radicalismo. Los resultados de la elección presidencial de ese día confirmaron y profundizaron la tendencia ganadora de la elección anterior. La fórmula Duhalde-Ortega se impuso solamente en cuatro de los 24 distritos, y en uno de ellos, Misiones, por un margen muy estrecho. En el resto de las provincias triunfó el binomio De la Rúa-Alvarez. En contraste con la coalición presidencial justicialista, la que impulsó a los candidatos de la Alianza exhibía relativamente baja dispersión en el aporte de cada distrito al total nacional de votos. Como lo revela la diferencia entre la distribución de votos para presidente y votos

para gobernadores, el triunfo aliancista obedecía fundamentalmente a la tracción de los candidatos nacionales. Ese impulso había permitido a los candidatos de la coalición para las gobernaciones tener desempeños muy buenos, a pesar de la separación entre las fechas de las elecciones, como puede observarse en la Tabla 5. El desafío de extender el apoyo a la Alianza más allá de las fronteras de los distritos más poblados había sido sorteado con éxito.

Tabla 4.5. La coalición presidencial de la Alianza en 1999

Distrito	Voto Alianza Presidente	Alianza en el distrito / Alianza Total (A)	Votantes en el distrito / Total del Padrón (B)	Diferencia [(A) - (B)] (C)	Rendimiento (C) / (B)	Alianza Gobernador	Concurrentes
Río Negro	55,0%	1,6%	1,4%	0,3%	19,3%	48,6%	no
San Luis	54,9%	1,1%	0,9%	0,2%	19,0%	45,0%	no
Chaco	53,7%	2,7%	2,3%	0,4%	16,6%	63,3%	no
San Juan	53,7%	1,9%	1,6%	0,3%	16,5%	55,7%	no
Ciudad.	52,3%	11,7%	10,3%	1,4%	13,4%	-	no
Santa Fé	51,5%	9,8%	8,8%	1,0%	11,7%	41,4%	no
Chubut	51,1%	1,1%	1,0%	0,1%	10,8%	52,0%	
Neuquén	50,7%	1,3%	1,2%	0,1%	10,0%	36,7%	no
La Pampa	49,7%	1,0%	0,9%	0,1%	7,7%	39,8%	
Entre Ríos	49,4%	3,6%	3,4%	0,2%	7,2%	49,1%	
Catamarca	49,4%	0,9%	0,8%	0,1%	7,1%	45,4%	no
Jujuy	48,4%	1,5%	1,4%	0,1%	5,0%	49,4%	
Mendoza	47,4%	4,4%	4,3%	0,1%	2,8%	37,9%	
Salta	46,6%	2,4%	2,3%	0,0%	1,0%	40,2%	no
Santa Cruz	46,5%	0,5%	0,5%	0,0%	0,8%	44,3%	no
Formosa	46,4%	1,0%	1,0%	0,0%	0,5%	26,1%	no
Corrientes	46,0%	2,2%	2,3%	0,0%	-0,3%	-	no
Córdoba	45,3%	8,6%	8,8%	-0,2%	-1,8%	40,2%	no
Tucumán (*)	45,2%	3,1%	3,2%	-0,1%	-1,9%	22,4%	no
Misiones	44,3%	2,1%	2,1%	-0,1%	-3,8%	45,8%	no
Prov. Bs As	42,2%	35,3%	38,6%	-3,3%	-8,5%	41,4%	
T. del Fuego (**)	38,2%	0,2%	0,2%	0,0%	-17,2%	40,0%	no
Sgo. del Estero	37,8%	1,4%	1,8%	-0,3%	-18,0%	40,3%	no
La Rioja	31,4%	0,5%	0,7%	-0,2%	-31,8%	29,5%	no

(*) Se suman los votos de las dos fórmulas de gobernador integradas por la Alianza.

(**) Se indican resultados de la primera vuelta de la elección a gobernador.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Sin embargo, como hemos visto, para que la sociedad entre la UCR y el Frepaso rindiera dividendos para todas las partes, debían cumplirse

algunas condiciones. Los resultados electorales violaron la más vital de estas condiciones. Graciela Fernández Mejjide obtuvo más votos que la boleta justicialista de Carlos Ruckauf, pero el ex Vicepresidente contó con el apoyo de Acción por la República y la Ucedé, lo que le permitió obtener en el cómputo general una ventaja de siete puntos sobre su competidora. El Frepaso se quedaba sin el premio mayor y principal incentivo para permanecer dentro de la coalición. La diferencia entre la composición del gabinete y la del bloque aliancista en la Cámara de Diputados revelaba las tensiones que afectarían a la coalición. Mientras que los diputados del Frepaso eran casi tan numerosos como los de la UCR, solamente dos Ministerios quedaron a cargo de dirigentes de la nueva agrupación: el de Desarrollo Social (Graciela Fernández Mejjide) y el de Trabajo y Seguridad Social (Alberto Flamarique). La categórica victoria de octubre no había resuelto ninguno de los problemas fundamentales del armado interno en las agrupaciones integrantes de la coalición (Ollier, 2002). El Frepaso continuaba siendo dependiente del crecimiento electoral constante (Abal Medina, 2001) y de su cosecha metropolitana, a la que sumaba unos pocos distritos en el interior. La sociedad con el Frepaso transformaba en una incógnita el peso electoral propio del radicalismo bonaerense y no bastaba para disimular la continua solvencia de los radicalismos de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba y Río Negro.⁷² Adicionalmente, los dirigentes radicales fieles al liderazgo del Presidente eran minoría en el Congreso y en los cuerpos nacionales de gobierno de la UCR. El crecimiento en votos y la posibilidad cierta de acceder al Gobierno habían postergado estos problemas en los dos años anteriores, pero en el momento de decidir la integración del gabinete y establecer las prioridades de gobierno comenzaron a manifestarse.

Fernando de la Rúa debía elegir entre dos cursos de acción posibles: someter la elaboración e implementación de su agenda de gobierno a la negociación con dos partidos en cuya fidelidad no podía confiar o consolidar un núcleo de poder propio en el ejecutivo nacional que le permitiera agregar poder institucional dentro de la coalición a los recursos de la Presidencia. Para el Frepaso, por su parte, era difícil encontrar un camino que le permitiera continuar con la senda de crecimiento que había transitado entre 1994 y 1997. Si el presidente optaba por una estrategia

⁷² La conformación de la mesa directiva del Comité Nacional de la UCR que asumió en diciembre de 1999 reflejaba fielmente esta distribución de poder. *Ámbito Financiero*, 3 de diciembre de 1999.

personalista, este partido se encontraría atrapado en el peor de los mundos posibles: sin reglas claras para apropiarse de los eventuales beneficios de una gestión exitosa y asociado en el pago de los costos de un rumbo de políticas equivocado. En estas condiciones, sólo le quedaba elegir el momento para abandonar la coalición. Las oportunidades para hacerlo se repetirían en el curso de los dos años siguientes, pero el costo de una ruptura unilateral comprometerían el futuro político del líder del partido, quien prefirió evitarlo.

Dos procesos ilustran la dificultad que representaba mantener a la Alianza unida y los caminos que se adoptaron para conseguirlo. La prioridad en la agenda legislativa inicial del Presidente fue una reforma en el régimen de contratos de trabajo. Se esperaba que esta medida, junto con los ajustes presupuestarios dispuestos por el equipo económico y el compromiso de mantener un piso de transferencias de recursos de origen nacional a las provincias enviaran una señal de consistencia macro-económica y política a los mercados internacionales. La apuesta era mejorar la calificación de la deuda soberana argentina y promover de ese modo una nueva ola de ingreso de capitales que motorizara el crecimiento nacional como lo había hecho entre 1996 y 1997. A pesar de la oposición de varios diputados del Frepaso, la reforma laboral fue rápidamente aprobada en la Cámara de Diputados. El verdadero test de la medida sería el tratamiento en el Senado. Los senadores justicialistas bloquearon durante varias semanas la discusión del proyecto. Finalmente se alcanzó un acuerdo que la prensa retrató como resultado de un intercambio de apoyo justicialista a cambio de descentralización en la distribución de los planes de empleo de emergencia conocidos como "Trabajar". El proyecto fue modificado y aprobado por los senadores el 26 de abril de 2000 y sancionado por los diputados el 11 de mayo. La aprobación del proyecto a pesar de la resistencia sindical y la renuencia de los senadores del PJ coronaba una semana que había empezado con el triunfo del frepasista Aníbal Ibarra en la elección para Jefe de Gobierno de Buenos Aires. En ese momento, parecía la semana política más brillante del gobierno. Es una ironía reveladora que fuera también esta la semana del inicio de su disolución.

En su oposición a la medida, el entonces secretario general del Movimiento de Trabajadores Argentinos, Hugo Moyano, había denunciado que el ministro de Trabajo Alberto Flamarique se ufanaba en cenas privadas con dirigentes gremiales de tener "la Banelco" para convencer a los senadores de aprobar el proyecto. Un escrito anónimo comenzó a circular en los pasillos del Congreso en julio. El texto confirmaba la versión de

Moyano, indicaba los nombres de senadores (tanto justicialistas como radicales) que presuntamente habían cobrado sobornos a cambio de su voto y daba detalles que agregaban verosimilitud al relato. El senador por Buenos Aires Antonio Cafiero comunicó al vicepresidente Alvarez, en su carácter de titular del Senado, que a partir de conversaciones personales privadas con algunos de sus colegas “le constaba”, como luego explicaría públicamente, que el anónimo era veraz.

Hacia agosto el problema había ganado gran espacio en la prensa y el vicepresidente amenazaba en reportajes que la confirmación del trascendido estaría indicando una “crisis terminal”⁷³. A partir de ese momento, reclamó insistentemente una investigación a fondo del episodio, realizó una presentación ante la justicia para promover su tratamiento legal y exigió la separación de los funcionarios del Gobierno nacional presuntamente implicados en el pago.

Tratándose de un proyecto central en la agenda presidencial, el problema no podía dejar de afectar la autoridad de De la Rúa. La respuesta del Presidente a las exigencias de su compañero de fórmula llegó el 5 de octubre. El ministro de Trabajo, integrante del Frepaso, fue designado secretario general de la Presidencia. En su reemplazo se nombró a Patricia Bullrich. En el mismo decreto se dispuso el desplazamiento del Jefe de Gabinete, el del ministro de Justicia y la fusión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos con el de Economía, forzando entonces la renuncia de Nicolás Gallo, dirigente muy cercano al presidente y titular de la primera de esas carteras. El significado del gesto de respaldo a Flamarique, el funcionario más directamente involucrado en las denuncias, era claro. Álvarez entendió y el 6 de octubre de 2000 renunció a la Vicepresidencia. Flamarique se vio entonces forzado a alejarse de la Secretaría General pero el gesto era insuficiente para recomponer la sociedad entre los partidos miembros de la Alianza. La relación entre el Frepaso y De la Rúa estaba seriamente herida. Por su parte, el radicalismo, que había dado fuerte respaldo al tratamiento de la ley,⁷⁴ encontraba en el debilitamiento del Presidente una oportunidad para ganar influencia en la determinación de las políticas. En septiembre, el Comité Federal de ese partido rechazaba enfáticamente las acusaciones contra sus senadores.⁷⁵ Tras la renuncia de Alvarez, el Comité Nacional radical expresaba su respaldo a

⁷³ *Página/12*, 6 de agosto de 2000.

⁷⁴ *Clarín*, 26 de febrero de 2000.

⁷⁵ *Clarín*, 9 de septiembre de 2000.

la gestión de De la Rúa en una reunión a la que el Presidente asistió acompañado de su Ministro de Economía.⁷⁶

Los eventos asociados con el tratamiento de la Ley Laboral y los intentos de resolución de la crisis posterior exhiben con elocuencia las contradicciones que impidieron transformar la coalición electoral en coalición de gobierno. Tanto De la Rúa y sectores de la UCR, por un lado, como el Frepaso, por otro, tenían fuertes incentivos para abandonar o rediseñar la coalición presidencial. Para hacerlo, disponían de un margen de acción muy estrecho. En el largo plazo, ninguno de los socios obtenía grandes beneficios de su cooperación, pero en el corto, como se veía pronto, ninguno era capaz de sobrevivir en soledad. El sostenimiento de esta sociedad política inter-partidaria, que hubiera sido complicado en tiempos de bonanza, se hizo imposible en condiciones de crisis económica. A pesar de todo, los miembros de la coalición negaban en público el conflicto interno y diagnosticaban que los problemas de la Alianza iban a resolverse “con más Alianza”.

El verano de 2001 traía mejores noticias para el gobierno de De la Rúa. Los organismos multilaterales de crédito acordaron transferir a la Argentina un paquete de asistencia financiera complementaria que la administración nacional anunció como “blindaje”. Para continuar recibiendo esta asistencia, la Argentina se comprometía a alcanzar metas de equilibrio presupuestario de difícil cumplimiento en un contexto de prolongada recesión y persistente caída de la recaudación. Previendo que los resultados del primer trimestre estaban lejos de esa meta, José Luis Machinea renunció al Ministerio de Economía el 2 de marzo de 2001. Dos días después, De la Rúa designó en su reemplazo al entonces ministro de Defensa, Ricardo López Murphy. El nuevo ministro empleó dos semanas para trazar las líneas generales de un programa de tratamiento de la crisis. Las anunció en un discurso televisivo el viernes 16 de marzo. Como respuesta a los anuncios, renunciaron el Ministro del Interior, Federico Storani, y la ministra de Desarrollo Social, Fernández Meijide, entre otros funcionarios aliancistas de alto rango. Esta vez la reacción del radicalismo, para entonces el principal sostén partidario del Presidente, fue negativa y enfática. En la mañana del lunes posterior a los anuncios, el Presidente confirmó al ministro de Economía en su cargo en una reunión internacional realizada en Santiago de Chile. En la noche,

⁷⁶ *La Nación*, 29 de octubre de 2000.

después de reunirse con dirigentes radicales en la Quinta de Olivos, le pidió la renuncia.

La salida de López Murphy dio inicio a una ronda de consultas entre el presidente, dirigentes radicales y frepasistas sobre la integración de un nuevo Gabinete. La novedad principal sería la designación de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. El nombramiento despertó expectativas en un segmento mayoritario de la opinión pública y parecía ofrecer una combinación que permitía repartir de modo más parejo el peso dentro de la coalición. Con la caída de López Murphy, De la Rúa había agotado y señalado la insuficiencia de sus recursos para sostener la estrategia personalista. Con esa vía temporalmente cerrada, el Frepaso podía regresar al Gabinete con más confianza.

Como había ocurrido en 1991, el programa del ministro Cavallo agrupaba un racimo de medidas más o menos audaces en un concepto central que facilitara la adhesión de la opinión pública. En este caso la *competitividad* venía a prolongar la sobrevida de la Convertibilidad. La política de competitividad proponía una serie compleja de estímulos a distintos sectores y preveía un régimen de ajuste del valor del peso respecto de un promedio entre el dólar estadounidense y el euro. Pronto, la agudeza de la crisis forzó al ministro a adoptar metas menos imaginativas, pero que fueron perseguidas con igual audacia. El equilibrio presupuestario reemplazó a la competitividad en el centro de la política gubernamental. Para alcanzarlo se dispusieron dos canjes de deuda pública (uno inicial, de menor volumen, y otro más amplio que se publicitó como Megacanje). Adicionalmente se ejerció fuerte presión sobre el Congreso para sancionar una ley que obligaba a reducir a cero el déficit de la administración pública nacional en el curso de cuatro meses a partir de julio.

En las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001 el electorado exhibió su evaluación de los accidentados dos años de administración aliancista. El caudal electoral de los candidatos de esta agrupación se redujo en 4,5 millones de votos respecto de 1999. Para entonces, numerosos dirigentes y legisladores del Frepaso habían migrado hacia la agrupación ARI, fundada por la dirigente Elisa Carrió, que renunció a su previa afiliación al radicalismo. El nuevo partido debutaba con un envidiable caudal de 1,6 millones de votos.

La tormenta electoral arrasó con las listas de la Alianza en la mayoría de los distritos. Solamente quedaban en pie los bastiones radicales de Catamarca (48,3%), Chubut (39,1%), Formosa (30,9%), Río Negro (35,8%) y el distrito de Jujuy (38,7%) en el que el Frepaso había hecho

algunas buenas elecciones. Como vimos en el caso del PJ, la legislación electoral, la imagen de los dirigentes locales, las maquinarias territoriales o alguna combinación de todos estos factores, pusieron a salvo a las mayorías en las provincias pequeñas de la fragmentación partidaria y la incidencia de los votos en blanco y nulos que afectó a las más grandes (Calvo y Escolar, 2005). Así terminaba la sociedad electoral entre la amplia minoría de votantes metropolitanos que rechazaron la gestión de Menem desde el inicio y el segmento, también predominantemente metropolitano, de votantes menemistas desencantados con la segunda gestión del riojano.

A diferencia de lo que ocurriera con los gobernadores peronistas en 1999, pocas organizaciones distritales de los partidos integrantes de la Alianza pudieron colocarse a salvo de la profunda caída a nivel nacional. Solamente dispusieron de espacio para diferenciarse políticamente del gobierno nacional aquellas que no dependían de los recursos centrales para mantenerse o del éxito de las políticas nacionales para sostener su rendimiento electoral. El resto, a pesar de la incidencia de la masa de afiliados radicales en distritos como Buenos Aires, cayó.

Cavallo asumió un intenso compromiso personal en la implementación de políticas que rápidamente revelaron su ineficacia. Previsiblemente, la caída de la Alianza arrastró a Acción por la República, que registró guarismos que en ningún caso superaron el 2% en los pocos distritos en los que consiguió presentar listas. El capital político acumulado con la delicada arquitectura de alianzas puesta en práctica en 1999 comenzó a perder valor a partir de 2000.

Una de las consideraciones, que Cavallo tuvo en cuenta para decidir cuánto acercarse a la candidatura nacional del PJ en 1999, fue la posibilidad de competir por la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires en 2000. La Capital ofrecía una vidriera extraordinaria para la proyección nacional del ex ministro y su agrupación. Su perfil como candidato y su inclinación a recostarse en sectores del peronismo porteño afines a Duhalde lo ponían en el camino de Gustavo Béliz, otro aspirante para el mismo cargo. Ambos precandidatos acordaron dirimir el orden de la boleta en una elección interna abierta que se realizó el 12 de marzo de 2000. Cavallo se impuso con comodidad. Dirimido el orden de los candidatos en la lista, sus partidos, Acción por la República y Nueva Dirigencia, realizaron un extraordinario esfuerzo en la campaña para elegir jefe de Gobierno en un momento en que la estrella porteña de la Alianza todavía brillaba. Como ocurriría en 2003, Aníbal Ibarra ganó la elección para el ejecutivo de

Buenos Aires con el apoyo de un liderazgo nacional en el mejor momento de su relación con la opinión pública. Cavallo reaccionó de modo des-templado frente a la derrota en la primera vuelta. Gritando frente a las cámaras de televisión, cuestionó la limpieza del escrutinio luego de que se conocieran los primeros resultados en la noche del 7 de mayo. Unos días después, su compañero de fórmula lo convenció de la conveniencia de reconocer la derrota y desistir de una acción judicial. La profundización de la crisis política y económica aceleró la recuperación de la figura pública del ministro luego de este traspie. Como hemos visto, en marzo de 2001 fue invitado a integrar el Gobierno. Su agrupación enfrentaba, mientras tanto, conflictos internos que provocaron la renuncia de dos presidentes del partido (Armando Caro Figueroa y José Luis Fernández Valoni) en pocos días. Subrayando la independencia del capital político de Cavallo respecto de la integridad de la organización que lo respaldaba, estos conflictos pasaron prácticamente inadvertidos para la opinión pública y no afectaron en nada la figura del ministro.

En marzo de 2001 Cavallo encontró una segunda oportunidad de desarrollar su estrategia heterodoxa. En este caso, no cabalgaría sobre el pragmatismo ideológico del PJ, sino sobre el corset interpartidario que paralizaba a la Alianza. Reflexionando sobre los motivos de la decisión de aceptar el convite a integrar un gobierno débil en la cartera más sensible, los dirigentes de Acción por la República que entrevistamos destacan la presión que existía para que Cavallo aceptara la posibilidad de que un rechazo fuera visto como un gesto oportunista para empujar, nuevamente, a un gobierno radical a “pedir la toalla” y el sentido de responsabilidad ciudadana de Cavallo.⁷⁷ Es igualmente verosímil que Cavallo confiara en capitalizar todo el rédito de una salida para la crisis económica.⁷⁸ Solo considerando la confianza que tendría en que sus políticas efectivamente resolverían la crisis económica, puede entenderse que haya aceptado integrarse al Gobierno. Los episodios de diciembre de 2001 resolvieron, de modo irónico y tardío, la disputa por la “paternidad del modelo” que había enemistado a Cavallo con Menem entre 1995 y 1996. Cuando el modelo sale bien, el padre es el dueño de los votos y, mientras sale mal, el respaldo institucional y partidario es lo único que puede comprarle tiem-

⁷⁷ Entrevista con Gabriel Gómez, 14 de julio de 2004; entrevista con Guillermo Alchourrón, 17 de mayo de 2004.

⁷⁸ Como reconoció Gómez en la entrevista citada, “cuando se hablaba de que Cavallo sería Ministro de Economía no alcanzaban las fichas de afiliación. La gente es existista”.

po hasta que empiece a funcionar. La caída del “modelo” arrastró junto a Cavallo a todos los protagonistas nacionales de este relato. Sobrevivieron un dirigente y una organización: Eduardo Duhalde y el Partido Justicialista. Las maquinarias y las leyes electorales (Calvo y Escolar ,2005), los liderazgos personales pusieron a las organizaciones provinciales, tanto justicialistas como radicales, a salvo del desarme de la coalición menemista y de la disolución de la coalición aliancista que aspiró a reemplazarla.

Conclusiones: crisis política y disgregación partidaria

Carlos Menem no consiguió volver a competir por la Presidencia en 1999. De todos modos, las consecuencias políticas de sus esfuerzos por hacerlo se extendieron por un período presidencial más. Desde la Casa Rosada o fuera de ella, disfrutando del apoyo mayoritario del electorado o resistiendo amplios niveles de rechazo, las estrategias de los principales dirigentes justicialistas debieron adaptarse a los movimientos del líder riojano. La confrontación entre sus aliados y sus opositores sometió a los mecanismos de resolución de conflictos intra e inter-partidarios a las pruebas más exigentes. Previsiblemente, la incertidumbre acerca de las reglas fundamentales de la competencia política, comenzando por la interpretación de las cláusulas constitucionales reformadas en 1994, agudizó las tensiones competitivas y, dentro del justicialismo, dificultó tanto el armado de una coalición presidencial efectiva en 1999 como la resolución institucional de la sucesión presidencial en 2001 y en 2003.

A partir de 1997, el Partido Justicialista comenzó a funcionar como una confederación de organizaciones provinciales sujeta más al veto unilateral de cada uno de los titulares de sus organizaciones provinciales que a una conducción nacional colegiada. La disolución del Consejo Nacional Justicialista en 2004 y su reemplazo completo por la Comisión de Acción Política integrada por los gobernadores afiliados a este partido, consagra este formato confederal. El procesamiento institucional del resultado de las elecciones legislativas de 2005 indicará en qué medida este resultado podrá sostenerse en el mediano plazo o constituye, simplemente, un paso previo a la reorganización nacional de la agrupación.

La otra cara de la desintegración nacional del justicialismo es su supervivencia electoral. Habiendo estado tan involucrado como el resto de los partidos nacionales en la elaboración de las políticas económicas que llevaron a la crisis de 2001 y en la alimentación del conflicto inter-partidario que impidió que se tomaran medidas para evitar esa crisis, el Parti-

do Justicialista es hoy la fuerza predominante en el ámbito nacional y en la mayoría de las provincias. El resto de los protagonistas nacionales de esta historia, el Frepaso, Acción por la República y las organizaciones metropolitanas de la UCR, han desaparecido o sido relegados a los márgenes del sistema partidario. Las estrategias de los peronismos provinciales privilegiaron la protección de sus posiciones competitivas en el ámbito distrital, aún a costa de la suerte del partido en elecciones nacionales, como la de 1999. A juzgar por los resultados, la racionalidad de la estrategia es difícilmente cuestionable.

Ciertamente, la magnitud del problema económico que debía resolver el gobierno de la Alianza podría haber arrasado con la más robusta de las coaliciones inter-partidarias concebibles. También es cierto que el control del justicialismo sobre 14 Gobiernos provinciales no le permitía al Gobierno nacional controlar todos los resortes necesarios para ordenar la situación fiscal. No obstante, debe considerarse que la crisis política dentro de la efímera coalición de gobierno estalló antes de que la salida de la Convertibilidad pareciera el único camino posible. A la distancia, los gérmenes de esta crisis ya podían adivinarse en 1997 en la actitud de los distintos dirigentes del radicalismo frente a la decisión de reunir fuerzas electorales con el Frepaso; se destaca entre estas actitudes la aparente convicción del presidente De la Rúa de que “sus” votos podían neutralizar el poder partidario de otros dirigentes radicales y reemplazar la contribución electoral del socio menor de la coalición.

Como explicamos en los capítulos anteriores, sostener la cooperación política requiere establecer un mecanismo de compensación confiable para los derrotados en las lides mayores. La Alianza solo pudo concebir un mecanismo incompleto, que alcanzó nada más que a las principales candidaturas de los principales distritos, y no previó normas equivalentes para la distribución de las carteras de gobierno y el resto de las posiciones en la burocracia estatal.

Considerando la debilidad de los mecanismos de compensación inter-partidarios, cabe preguntarse por qué las organizaciones partidarias metropolitanas que aspiran a ocupar el tercer espacio del sistema político argentino han persistido en intentar distintas formas de asociación con partidos mayoritarios. El sesgo mayoritario característico de los regímenes electorales en las provincias más pequeñas permite entender por qué les cuesta extenderse nacionalmente, pero no explica por qué en algún momento de su desarrollo optan por aliarse con los partidos nacionales. Seguramente las aspiraciones personales de los líderes de estos partidos,

alentados por los buenos resultados en los distritos que capturan la atención dominante de los periódicos nacionales y los canales de televisión, alentaron la esperanza de que el crecimiento del partido en el largo plazo podía alimentarse mejor desde la arena nacional que desde la consistencia en la protección de sus posiciones en los grandes centros urbanos. Dada la estructura organizacional de estas agrupaciones (que analizamos en el capítulo 3), el resto de los dirigentes partidarios carecieron del poder institucional para restringir estas estrategias, aún cuando dispusieran de los incentivos y la convicción para hacerlo.

Con la caída de la Alianza, la coordinación partidaria en la escala nacional se ha convertido, en el corto plazo, en un problema exclusivamente peronista. El justicialismo es hoy la única organización que tiene motivos para considerar este desafío. El resto del universo partidario está un casillero atrás en el tablero, procurando consolidar o recuperar sus organizaciones distritales.

Es deseable que todos los partidos, a partir de los aprendizajes realizados en los ocho años difíciles que separan a 1995 de 2003, avancen de modo más firme en los próximos años. Como se indicó en el capítulo 3, el contexto institucional de la política partidaria argentina opone algunos obstáculos para ese avance. Las propuestas de reforma que discutimos en el capítulo 6 están orientadas a remover algunos de esos obstáculos o, en los casos en que esto no resulta factible, a debilitar su efecto.

Con muchos esfuerzos, la democracia argentina ha sobrevivido a la debilidad de las coaliciones presidenciales constituidas en 1999 y a las tensiones que afectan a la coalición presidencial que gobierna a desde 2003. A pesar de la supervivencia del régimen y como resultado de la debilidad de esas coaliciones, la calidad de la representación democrática, considerada tanto desde el punto de vista del apoyo ciudadano a las políticas de gobierno como desde el punto de vista de la capacidad de diseñar e implementar eficazmente esas políticas, se ha deteriorado. El fortalecimiento de los partidos políticos como organizaciones efectivas en el plano nacional es indispensable para recuperar el vigor perdido.

5. Competencia inter-partidaria y faccionalismo partidario en la escala provincial: análisis comparado de Buenos Aires y La Rioja

En los capítulos iniciales hemos relacionado los atributos del *sistema* de partidos con características y comportamientos de las *organizaciones* partidarias. Atribuimos los problemas de agregación y nacionalización del sistema de partidos a dificultades que enfrentan los partidos como organizaciones nacionales para regular el intercambio y coordinar las estrategias entre los individuos y las sub-organizaciones autónomas que los componen. La formación de las coaliciones que respaldan a las candidaturas presidenciales, analizada en el capítulo anterior, es una manifestación de estas dificultades. En este capítulo, utilizando una lente con más aumento, analizamos lo que ocurre en los espacios de competencia provincial. Nos interesa determinar, primero, si las organizaciones partidarias provinciales experimentan problemas de coordinación e intercambio en la misma medida que sus estructuras nacionales y, en cualquier caso, entender por qué. En segundo lugar, procuramos entender la influencia recíproca entre los fenómenos de escala nacional y los de escala provincial.

La Presidencia de la Nación es el único cargo que se elige considerando todo el territorio del país como arena de competencia y a todos los ciudadanos como único electorado. El resto de los cargos de peso político significativo –las bancas en las Cámaras del Congreso de la Nación y las gobernaciones– se eligen en arenas de competencia provinciales.⁷⁹ Las provincias son, entonces, el espacio central de la competencia política en la Argentina. Esto no quiere decir que los intereses de las organizaciones partidarias provinciales o la autoridad de los líderes provinciales predo-

⁷⁹ Los cargos legislativos provinciales se eligen considerando toda la provincia como distrito único en 14 de ellas. Las 10 restantes dividen el territorio en distritos sub-provinciales para asignar, en algunos casos todos y en otros, parte de los cargos legislativos provinciales.

minen siempre sobre las organizaciones nacionales y sus líderes, sino que la satisfacción de los intereses partidarios provinciales es condición del alcance de cualquier objetivo partidario en el plano nacional.

Las tensiones competitivas que afectan a los partidos en la escala nacional también se manifiestan en las provincias. Coordinar la actividad de sub-organizaciones partidarias parcialmente autónomas es un desafío al que también deben responder los partidos en cada distrito. Si bien los líderes de las organizaciones partidarias provinciales son actores políticos claves en el armado de las coaliciones nacionales, su control sobre estas organizaciones no es absoluto ni invulnerable a desafíos de aspirantes a reemplazarlos. La probabilidad de desafiar exitosamente la autoridad de los líderes partidarios provinciales y la autonomía de las sub-organizaciones partidarias dependen de las características sociales e institucionales del entorno en el que compiten los partidos. Las 24 provincias argentinas presentan entornos de competencia política muy diversos. Este capítulo presenta una aproximación para el análisis de los modos en que los partidos procuran adaptarse a distintos entornos de competencia provincial a partir de la comparación entre los casos de Buenos Aires y La Rioja.

Considerando estos dos casos podemos controlar el efecto de algunos factores políticamente relevantes que afectan a ambas provincias en modo semejante. La incidencia de la pobreza alcanza en ellas magnitudes similares, en ambas provincias el Partido Justicialista es la organización política predominante y dirigentes de ambas provincias han sido protagonistas centrales de la política nacional en el período que estamos analizando. Buenos Aires y La Rioja difieren en su escala, en el peso del sector público en la economía provincial, en el grado de concentración de recursos del sector público y en la naturaleza y la estabilidad de las reglas del juego político. En nuestra exposición procuramos demostrar en qué medida estas diferencias permiten interpretar los contrastes entre estos dos casos desde el punto de vista de la estructura de la competencia política. Como veremos, en ambas provincias se registró un aumento de la fragmentación partidaria, una declinación electoral del justicialismo, un incremento del faccionalismo intra-partidario y, más recientemente, divisiones partidarias resultantes de estrategias de intervención en la competencia provincial desarrolladas desde el gobierno nacional. Estas tendencias comunes tienen distinta profundidad en cada caso. En Buenos Aires la fragmentación inter-partidaria y la declinación electoral del justicialismo son más pronunciadas y el faccionalismo intra-partidario menos marcado que en La Rioja. Analizaremos la relación entre esta diferencia de resultados y

los factores contextuales que hemos destacado. Este análisis nos permitirá identificar factores cuya incidencia puede guiar teóricamente estudios con una muestra de casos provinciales más amplia.

La exposición del capítulo se organiza del siguiente modo. Primero describimos los rasgos más relevantes para el diseño de las estrategias electorales partidarias del entorno social de cada provincia. En segundo lugar analizaremos algunos atributos del entorno institucional. Nos ocuparemos, en particular, de la magnitud y el grado de concentración de los recursos públicos que controlan los gobiernos provinciales y los gobiernos locales, y de la naturaleza y estabilidad de las reglas generales de competencia electoral y ejercicio del gobierno. En tercer lugar analizamos la evolución del sistema de partidos provincial. En cuarto lugar examinamos la evolución de la integración de las organizaciones partidarias en la escala provincial, destacando los factores que sostienen la autonomía de las sub-organizaciones partidarias y explican los distintos niveles de faccionalismo registrados en cada caso. Para la provincia de Buenos Aires este análisis destacará las semejanzas entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. En quinto lugar, comentamos el impacto de la estrategia de intervención en la competencia electoral provincial llevada adelante por el gobierno del Presidente Néstor Kirchner. Exponemos sintéticamente las conclusiones de los análisis anteriores en la última sección.

El entorno social de la competencia política: diferencias de escala y semejanzas socioeconómicas

Buenos Aires es la provincia más extensa del país, la más poblada, una de las más urbanizadas, la más relevante en términos del volumen de su economía y la de más alta incidencia en los resultados electorales de escala nacional. Como se indica en la Tabla 5.1., la habitan algo más que 13 millones de personas, aproximadamente 7 millones de las cuales votaron en las elecciones de 2003. Casi todos sus habitantes residen en localidades de 2 mil personas o más. Según estimaciones recientes, su Producto Bruto Geográfico representa el 33% del Producto Bruto Interno nacional. La escala de la provincia de La Rioja es significativamente menor. Su población es 45 veces más pequeña que la de la provincia de Buenos Aires. La mayoría reside en localidades de 2.000 habitantes o más, pero el tamaño promedio de las localidades riojanas es casi seis veces menor que el de las bonaerenses. La economía riojana tiene una participación en el agregado nacional semejante a su tamaño poblacional:

su Producto Bruto Geográfico representa el 0,5% del Producto Bruto Interno de la Argentina.

Tomando en cuenta algunos indicadores socio-económicos claves se registran algunas semejanzas que contrastan con las notorias diferencias de escala apuntadas. El Producto Bruto Geográfico per cápita bonaerense es casi idéntico al riojano. Una encuesta realizada en 2001 registra en los hogares de la provincia de Buenos Aires un ingreso per cápita algo menor (5%) que el registrado en los hogares de La Rioja. La incidencia de la pobreza y la indigencia es mayor en las ciudades bonaerenses que en la ciudad riojana incluidas en los relevamientos periódicos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. El registro censal, más amplio, indica 5% más de población con necesidades básicas insatisfechas en La Rioja que en Buenos Aires. Si se compara a la provincia norteña con el Conurbano Bonaerense, la diferencia se reduce a cerca de 3%. En suma, considerando indicadores socio-económicos muy generales, el panorama social que se encuentra en La Rioja es básicamente semejante al que se registra en Buenos Aires.

**Tabla 5.1. Buenos Aires y La Rioja: caracterización general
Indicadores socioeconómicos seleccionados**

	Buenos Aires	La Rioja
Población bajo la línea de pobreza ¹	50%	40%
Población bajo la línea de indigencia ²	12%	10%
Población con Necesidades Básicas Insatisfechas ³	15.8 % (Total Provincia) 17.6% (Conurbano)	20.4%
Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita (2001) ⁴	\$ 6491	\$ 6393
Participación del PBG en el total nacional (2001) ⁵	33 %	0,5 %
Ingreso per cápita de los hogares (2001) ⁶	\$ 259	\$ 273
Porcentaje de Población residente en localidades de 2000 habitantes o más ⁷	96%	83%
Población rural dispersa ⁸	2%	6%
Habitantes 2001 ⁹	13.287.203	289.983
Promedio de habitantes por localidad	23.229	4027
Votantes elecciones legislativas de 2003 ¹⁰	6.984.524	156.874
Padrón provincial / Padrón total nacional ¹¹	37,3%	0,7%
Distritos o secciones electorales	8	18
Municipios	134	18
Afiliados PJ / Total del padrón ¹²	26%	29%

¹ Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC (Primer semestre de 2004, conglomerados urbanos incluidos en la EPH).

² Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC. (Primer semestre de 2004, conglomerados urbanos incluidos en la EPH).

³ Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

⁴ Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Agencia de Desarrollo e Inversiones. República Argentina. 2005. Buenos Aires en Cifras y Ministerio de Economía. Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Agencia de Desarrollo e Inversiones. República Argentina. 2005. La Rioja en Cifras.

⁵ Ministerio de Economía. Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Agencia de Desarrollo e Inversiones. República Argentina. 2004. Buenos Aires: información socioeconómica y Ministerio de Economía. Secretaría de Programación Económica. Subsecretaría de Política Económica. 2005. Panorama económico provincial: La Rioja.

⁶ Fuente: Encuesta Siempre, 2001.

⁷ Fuente: Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

⁸ Fuente: Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

⁹ Fuente: Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

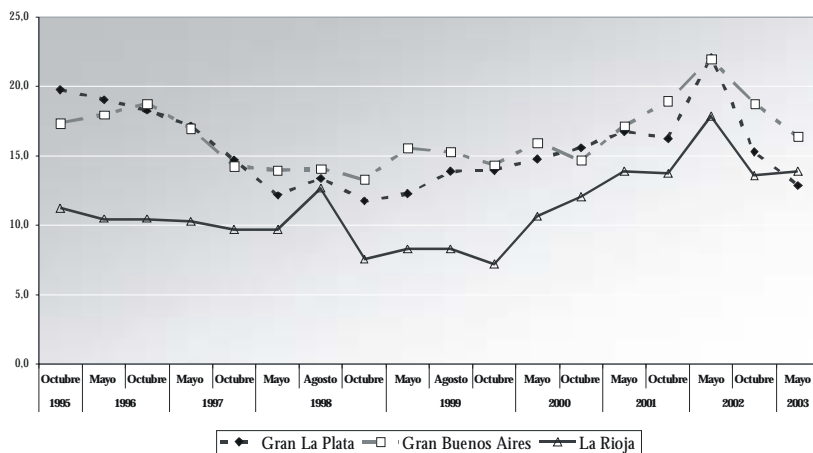
¹⁰ Fuente: Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

¹¹ Fuente: Dirección Nacional Electoral, los datos corresponden al padrón de 1999.

¹² Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales del Partido Justicialista de La Rioja y estimaciones para Buenos Aires a partir de diversas publicaciones de prensa.

La información sintetizada en el Gráfico 5.2. complementa las observaciones anteriores. El gráfico compara la evolución del desempleo entre 1995 y 2003 en los conglomerados urbanos más importantes de cada provincia: la ciudad capital, para el caso de La Rioja, y el Conurbano Bonaerense y el Gran La Plata para el de Buenos Aires. Si bien las tendencias crecientes o decrecientes son casi siempre similares, los guarismos de Buenos Aires son en todos los casos, salvo uno más altos que los de La Rioja. La menor incidencia del desempleo en esta última provincia es consistente con el mayor ingreso per cápita de los hogares registrado en 2001.

**Gráfico 5.2. Evolución de la tasa de desempleo
Ciudades de La Rioja y Buenos Aires, 1995-2003**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Para interpretar las consecuencias políticas de estos contextos sociales es necesario considerar el notorio contraste en la peso del empleo público. El número de empleados públicos como proporción de la población de La Rioja es casi tres veces más alto que en Buenos Aires, como indica la Tabla 5.3. Significativamente, durante el trienio considerado en la tabla, la planta de empleados públicos bonaerenses se redujo en un 5% mientras que la riojana permaneció sin cambios.

En suma, el nivel de los ingresos y la incidencia de la pobreza son semejantes en ambas provincias. Sin embargo, los datos sugieren que estos resultados reflejan procesos sociales de distinta naturaleza. El desempeño del sector público, fundamentalmente como demandante de mano de obra, tiene una influencia mucho mayor en La Rioja que en Buenos Aires. El sector público parece también servir en La Rioja como un resguardo frente a las contracciones de la demanda de recursos humanos en el sector privado. Dicho resguardo puede funcionar de modo semejante en la provincia de Buenos Aires, pero su impacto potencial sobre la situación social de la provincia es mucho menor.

	La Rioja			Buenos Aires		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
	310.438	312.256	303.889	5.463.647	5.744.785	5.370.586
	1.026,72	1.038,00	1.003,98	981,03	1.070,03	1.011,86
	23.258	23.140	23.283	428.408	428.388	428.388
s	82,42	82,42	82,42	31,27	31,27	31,27

Tabla 5.38 Empleo en el sector público provincial La Rioja y Buenos Aires, 2000-2002

Fuente: Provinfo, Ministerio del Interior. Los cálculos de gasto no incluyen el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Los partidos políticos bonaerenses y los riojanos se dirigen a electorados que viven en condiciones económicas, en promedio, semejantes (aunque los mercados de trabajo son distintos), pero en entornos urbanos de muy distinta escala. ¿Cuáles son las consecuencias políticas de las diferencias de escala apuntadas? En dieciséis de los dieciocho departamentos riojanos el promedio de población es de 6.300 habitantes. Si se incluye a Chilecito y la ciudad de La Rioja en el cálculo, el promedio de población por departamento asciende a 16.000. En contraste, el promedio de población para los 134 municipios bonaerenses es de 103.000 habitantes. Un municipio bonaerense típico es seis veces y media más grande que un típico municipio riojano. La misma relación de tamaño se encuentra si se compara el promedio de las 572 localidades de Buenos Aires con el de las 72 de La Rioja. Las diferencias de tamaño están asociadas con diferencias de complejidad. En la provincia de La Rioja existe un promedio de 4 localidades por cada departamento, en 11 de los 18 departamentos existe solamente una localidad de 2 mil habitantes o más y en otros cinco ninguna localidad alcanza ese tamaño. En consecuencia, en La Rioja las unidades de residencia (las localidades) coinciden casi exactamente con las unidades de gobierno local (los municipios) y con las unidades de competencia electoral para cargos legislativos provinciales (los departamentos). En Buenos Aires, para cada unidad de competencia electoral (la sección) existen, en promedio, 17 unidades de gobierno local (municipios) y 71 unidades de residencia (localidades), 24 de las cuales tienen 2 mil habitantes o más.

Puesto que las localidades bonaerenses son más grandes que las riojanas, el desarrollo de estrategias de movilización electoral locales requiere un esfuerzo de coordinación más grande en Buenos Aires que en La Rioja. En Buenos Aires, el éxito en estas tareas de movilización sólo sería alcanzable para organizaciones de cierto tamaño y disciplina interna. En La Rioja, en cambio, una pequeña organización puede desarrollar campañas locales exitosas. Como veremos más adelante, estas diferencias de tamaño, junto con algunos detalles del régimen electoral, permiten interpretar las diferencias de faccionalismo en los partidos y las diferencias de poder político entre los intendentes bonaerenses y los riojanos.

Al contraste en el tamaño de las localidades debe sumarse la diferencia de complejidad entre las unidades de representación en la legislatura provincial. Acceder a una banca en la Cámara de Diputados o en la de Senadores bonaerenses requiere movilizar electores en un mínimo de 44 y un máximo de 134 localidades en siete de las ocho secciones electorales de la

provincia.⁸⁰ La escala de las campañas electorales para la legislatura riojana coincide con la de las campañas para los puestos de gobierno locales y es mucho más pequeña. En la provincia de Buenos Aires el desarrollo de campañas electorales exitosas para los cargos legislativos provinciales demanda un esfuerzo de articulación entre las organizaciones partidarias que trabajan en distintas localidades. Esta articulación no es necesaria en el caso de La Rioja. Considerando esta diferencia en la definición institucional de las unidades territoriales de representación legislativa, esperaríamos que el faccionalismo intra-partidario sea menos pronunciado en Buenos Aires que en La Rioja. La organización en secciones en aquella provincia pone un tope a la división en facciones, induciéndolas a agruparse en una escala supra-local, si no en todas las competencias electorales, al menos para competir por cargos legislativos provinciales.

Los partidos políticos bonaerenses y los riojanos se dirigen a electorados que viven en condiciones económicas similares, pero en entornos urbanos muy distintos. La estructura institucional de la representación legislativa provincial también es distinta. Estos factores obligan a los partidos bonaerenses a desarrollar esfuerzos de movilización en territorios más extensos, más poblados y a coordinar esos esfuerzos más allá de las fronteras físicas de las localidades. Si los factores que inducen al faccionalismo o a la unidad partidaria y que son independientes de la escala y la complejidad de las provincias fueran idénticos en ambos casos, esperaríamos de todos modos que las divisiones partidarias internas fueran más frecuentes en La Rioja que en Buenos Aires.

Pero para comparar las condiciones que ofrece cada una de estas provincias para competir por cargos de gobierno necesitamos ir más allá de esta aproximación a las consecuencias electorales de las condiciones de residencia y de la división política de los territorios provinciales. Las estrategias electorales de los partidos y las organizaciones que los componen dependen también de las características generales del sistema de gobierno, de la regulación electoral, de la magnitud y el grado de concentración de los recursos públicos que pueden invertirse electoralmente y de la estabilidad de estas condiciones institucionales del contexto de competencia. La siguiente sección se ocupa de analizar estos factores.

⁸⁰ Se excluye de este cálculo a la Ciudad de La Plata, que constituye la VIII Sección electoral.

El entorno institucional de la competencia política: las reglas fundamentales del juego político y su estabilidad

Rasgos generales de los sistemas de gobierno y los regímenes electorales

La Rioja y Buenos Aires son dos sistemas de división de poderes. En ambos casos ejerce el poder ejecutivo un gobernador elegido cada cuatro años de acuerdo con una regla de pluralidad de sufragios considerando al conjunto de la provincia como único distrito electoral.

La población residente en sub-divisiones del territorio provincial (18 departamentos, en el caso de La Rioja; 8 secciones, en el de Buenos Aires) elige a los legisladores. La Legislatura bonaerense está compuesta por una cámara de 92 diputados y otra de 46 senadores. Las cámaras se renuevan por mitades cada dos años. En cada turno de renovación legislativa la mitad de las secciones electorales bonaerenses renueva a todos sus diputados y la otra mitad a todos sus senadores. La Legislatura riojana, unicameral, está integrada por 23 diputados y se renueva cada dos años. En los años en que se elige gobernador se eligen 9 diputados y en el turno siguiente se eligen 14. Chilecito y la Ciudad de La Rioja renuevan parte de sus diputados cada dos años. El resto de los departamentos lo hace cada cuatro años.

Las tablas 5.4. y 5.5. sintetizan la división política del territorio y la población en las dos provincias bajo estudio. Concentraremos nuestros comentarios en dos atributos: la cantidad de legisladores asignados a cada departamento o sección y la relación entre esta cantidad y el tamaño de la población de cada unidad territorial. Cada departamento riojano elige un promedio de 1,3 diputados. En cambio, cada sección bonaerense elige un promedio de 11 diputados y 6 senadores. La cantidad de legisladores asignada a cada unidad territorial pone un límite a la cantidad de partidos que pueden acceder a la legislatura provincial y afecta la proporcionalidad entre la distribución de votos y la distribución de bancas entre los partidos.

Tabla 5.4 La Rioja, Población, gobiernos locales, distritos electorales y distribución de bancas

Departamentos / Municipios	Localidades		Ciudades	Población 2001		Diputados		Sobre y sub-representación			
				N°	%	N°	%	Reforma 2002	Reforma 1998	Leyes 4863 y 4826, 1987	Reforma 1986
Arauco	5		1	13.720	5%	1	4%	-0.4%			
Capital	1		1	146.411	50%	5	22%	-28.8%			
Castro Barros	8		0	4.322	1%	1	4%	2.9%			
Chemical	2		1	13.383	5%	1	4%	-0.3%			
Chilecito	14		3	42.248	15%	2	9%	-5.9%			
Coronel Felipe Varela	5		2	9.939	3%	1	4%	0.9%			
Famatina	12		1	6.371	2%	1	4%	2.2%			
General Angel V. Peñañoza	2		0	3.127	1%	1	4%	3.3%			
General Belgrano	4		1	7.161	2%	1	4%	1.9%			
General Juan F. Quiroga	4		0	4.546	2%	1	4%	2.8%			
General Lamadrid	1		0	1.717	1%	1	4%	3.8%			
General Ocampo	5		1	7.331	3%	1	4%	1.8%			
General San Martín	1		1	4.956	2%	1	4%	2.6%			
Independencia	2		0	2.405	1%	1	4%	3.5%			
Rosario Vera Peñañoza	2		1	13.299	5%	1	4%	-0.2%			
San Blas de los Sauces	1		1	4.048	1%	1	4%	3.0%			
Sanagasta	1		1	2.165	1%	1	4%	3.6%			
Vinchina	2		1	2.834	1%	1	4%	3.4%			
Promedio	4		0,89	16.110		1,3					
TOTAL	72		16	289.983		23		35.5%	32.0%	36.0%	32.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Indec, 2001 y Texto de la Constitución y de las Leyes Electorales de la provincia de La Rioja.

Tabla 5.5 Buenos Aires, Población, gobiernos locales, distritos electorales y distribución de bancas

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Indec, 2001 y Texto de la Constitución y de las Leyes Electorales de la provincia de Buenos Aires.

Tanto en Buenos Aires como en La Rioja se utilizan fórmulas electorales proporcionales para distribuir las bancas entre los partidos.⁸¹ La fórmula que se utiliza en Buenos Aires favorece en la distribución de bancas a los partidos que obtienen mayor cantidad de votos⁸² de modo más pronunciado que el sistema D'Hont que se usa en La Rioja. Sin embargo, puesto que en cada departamento riojano se eligen muy pocos legisladores, el beneficio para los partidos más votados es mucho más marcado allí que en Buenos Aires. En casi todos los departamentos riojanos un partido político solo puede acceder a representación legislativa porque hay solamente una banca en juego. Puesto que el conjunto de partidos que presentan candidatos legislativos es el mismo en todos los departamentos, el resultado más probable de esta regla es que solamente uno, o en el mejor de los casos, dos partidos concentren todas las bancas en la legislatura riojana. Cada sección electoral bonaerense, en cambio, elige varios legisladores. Esto permite, al menos en teoría, que el acceso a la legislatura se reparta entre varios partidos. De este modo, el espacio que las reglas electorales dejan para que distintos partidos compitan con posibilidades ciertas de ganar cargos es mucho más estrecho en La Rioja que en Buenos Aires.

Este rasgo institucional tiene dos consecuencias relevantes para nuestro análisis. En primer lugar, esperamos que en los sistemas donde hay menos espacio para acceder a la representación legislativa los votos se concentren en un número menor de agrupaciones (puesto que los candidatos con aspiraciones tienden a competir dentro de los partidos con más posibilidades y los ciudadanos tienden a elegir entre los partidos con más chances). Consecuentemente, la fragmentación del sistema de partidos debería ser menor en La Rioja que en Buenos Aires. Por el mismo motivo, y en segundo lugar, el costo de “competir por afuera” del partido es más alto en La Rioja que en Buenos Aires, por lo que los cismas partidarios deberían ser menos frecuentes en aquella provincia.

⁸¹ Las bancas en la legislatura riojana se distribuyen entre los partidos de acuerdo con el sistema proporcional D'Hont (primero entre lemas luego entre sub-lemas del mismo lema; artículo 160, Ley 7099/2001). Las bancas en ambas Cámaras de la legislatura bonaerense se distribuyen de acuerdo con un cociente electoral (que se calcula dividiendo el total de sufragios por el número de legisladores que corresponde elegir en cada sección electoral). La cantidad de legisladores que corresponde a cada partido se obtiene dividiendo su total de votos en cada sección por el cociente electoral (las listas cuyos votos no alcanzan el cociente carecen de representación. Si luego de dividir los votos de todos los partidos por el cociente quedan bancas sin distribuir, las bancas restantes se adjudican a las listas cuya división por el cociente haya arrojado el resto mayor. art 109, Ley 5109).

⁸² Para un análisis general del régimen electoral bonaerense véase Escolar y otros, 2005.

El segundo de los indicadores presentados en las Tablas 5.4. y 5.5. que nos interesa comentar es la relación entre la distribución de la población y la asignación de bancas legislativas para cada subdivisión del territorio provincial. Como se observa en las tablas, existe una diferencia entre la proporción de residentes y la proporción de representantes que le corresponde a cada unidad territorial. A los departamentos y las secciones más pobladas le corresponde una proporción de legisladores más pequeña que si la asignación de bancas fuera exactamente proporcional al tamaño de la población; por ejemplo, aunque en la Primera Sección electoral de la provincia de Buenos Aires reside el 35% de los habitantes de la Provincia, las leyes le asignan el 16% de los diputados y el 17% de los senadores provinciales. Sumando todo lo que “pierden” los distritos más poblados y lo que “ganan” los menos poblados, se obtiene un coeficiente de sobre y sub-representación. Este coeficiente representa la proporción de bancas que se asigna sin tomar en cuenta el tamaño de la población como criterio de distribución (Samuels y Snyder, 2001). La magnitud de este coeficiente en la legislatura riojana y en ambas cámaras de la bonaerense es casi idéntica ($H \cdot 35\%$).⁸³ La incongruencia entre la distribución territorial de los votantes y la asignación territorial de la representación equivale a algo más que un tercio de las bancas en estas legislaturas.

En comparación con el resto las provincias argentinas, esta magnitud es alta.⁸⁴ Este factor institucional induce a las organizaciones políticas a distribuir sus esfuerzos de movilización en todo el territorio provincial (de otro modo, sólo tendría sentido hacer campaña en los distritos más poblados) y valoriza el capital político de quienes se especializan en la movilización en los distritos más pequeños. Más concretamente, dicho factor beneficia a los partidos políticos cuyos votantes se concentran en las unidades electorales menos pobladas (como ocurre con la UCR en las secciones del interior bonaerense, Escolar y otros ,2005) y a las sub-organizaciones o facciones partidarias arraigadas en esas unidades (Gibson, 2004). Esto hace que las organizaciones territoriales de los departamentos riojanos o las más pequeñas secciones bonaerenses tengan un valor político significativamente

⁸³ En la Tabla 5.4. puede observarse que en La Rioja esta magnitud se mantuvo aproximadamente constante a pesar de los sucesivos ajustes a la legislación electoral provincial realizados desde 1983.

⁸⁴ En diez provincias la sobre o sub-representación es nula, porque los legisladores se eligen considerando toda la provincia como distrito único. Las otras catorce provincias tienen algún grado de sub o sobre-representación. Dentro de este conjunto, solamente dos, Salta y San Luis, tienen sub y sobre-representación más alta que Buenos Aires y La Rioja.

más alto que el que tendrían si la representación se distribuyera con estricta proporción al tamaño de la población. Ahora, para acceder a este valor, las organizaciones territoriales bonaerenses necesitan coordinar esfuerzos en una escala más amplia, puesto que aún las secciones más pequeñas agrupan un gran número de localidades. En La Rioja, en cambio, basta desarrollar la capacidad de movilizar unos pocos miles de votos para aspirar a apropiarse de ese valor. Puesto que el mínimo de coordinación intra-partidaria necesario para acceder a un puesto relevante es mucho más bajo en La Rioja que en Buenos Aires, esperamos que los límites al faccionalismo partidario sean más débiles en aquella provincia que en ésta, a pesar de que el grado de sobre y sub-representación de las subdivisiones políticas del territorio de la provincia es idéntico.

Magnitud, origen y grado de concentración de los recursos financieros estatales

El uso del dinero público siempre tiene un impacto electoral potencialmente alto; directamente, como resultado de redistribuciones, o indirectamente, como reflejo de la valoración pública de los resultados que produce el uso del dinero público. Ese potencial se refuerza en el caso argentino, puesto que, como hemos indicado en los capítulos 2 y 3, la regulación del financiamiento de las actividades proselitistas es débil y los ejecutivos (tanto el nacional como los provinciales y los municipales) disponen de algún margen de maniobra para incluir consideraciones electorales en el direccionamiento del gasto y la inversión públicos. Por estos motivos corresponde incluir una referencia a la situación fiscal dentro de la caracterización del entorno institucional de la competencia política en las dos provincias que estamos analizando. Esta referencia se concentrará en dos atributos. En primer lugar, consideraremos la magnitud de los recursos públicos provinciales y su incidencia sobre la economía provincial. Estimamos que el impacto electoral potencial de la inversión y el gasto públicos será más fuerte allí donde el sector público represente una porción más alta de la actividad económica local. En segundo lugar, consideraremos el origen y los destinos principales de los fondos. El primero de estos atributos nos permitirá estimar la capacidad del gobierno provincial de desarrollar estrategias políticas contrarias a los intereses del ejecutivo nacional. El análisis comparativo de la composición del gasto público, por su parte, nos permitirá reconocer el marco general de compromisos dentro del cual los gobiernos provinciales pueden diseñar sus estrategias y resguardar sus posiciones electorales.

**Tabla 5.6. Ingresos públicos
La Rioja y Buenos Aires, 2001-2003**

	La Rioja			Buenos Aires		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Ingresos Corrientes (miles de \$)	524.472	574.089	674.760	7.831.583	8.668.745	11.345.999
	%	%	%	%	%	%
Tributarios de Origen Provincial	4,33	3,73	5,26	45,99	49,00	50,07
Tributarios de Origen Nacional	60,07	52,10	60,11	45,53	43,12	39,69
No Tributarios	4,23	3,53	3,12	5,52	4,61	6,14
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	0,19	0,33	0,56	0,94	0,81	1,26
Rentas de la Propiedad	-	-	-	0,15	0,09	0,47
Transferencias Corrientes	31,18	40,32	30,95	1,86	2,37	2,37

Fuente: Provinfo, Ministerio del Interior.

Observamos en la tabla 5.6. que entre 2001 y 2003 los ingresos públicos corrientes en la provincia de Buenos Aires fueron entre 15 y 17 veces superiores a los registrados en La Rioja. A pesar de la diferencia de volumen, el sector público tiene una incidencia sobre la economía riojana significativamente más alta que la del sector público bonaerense sobre la de su provincia. Los ingresos corrientes del estado riojano representaron en 2001 un 28% del Producto Bruto Geográfico de la provincia mientras que los del Estado bonaerense equivalían al 9% del producto de Buenos Aires para el mismo año. Los datos de la tabla también permiten estimar la capacidad recaudatoria de cada uno de estos Estados provinciales. Entre 2001 y 2003, solamente un 5% de los ingresos del Estado riojano correspondieron a tributos provinciales. El grueso de los ingresos públicos de ese Estado (H•90%) provino de impuestos nacionales o de transferencias realizadas desde el gobierno nacional. En el mismo período, el Estado de la provincia de Buenos Aires recaudó tributos por un monto equivalente a entre el 46% y el 50% del total de ingresos públicos provinciales. La distribución de impuestos nacionales, por su parte, representó buena parte de la mitad restante, pero tuvo, en los tres años considerados, una incidencia sobre el presupuesto provincial sensiblemente menor a la que registró en La Rioja.

La información sobre ejecución presupuestaria y gasto público, volcada en las tablas 5.7. y 5.8. nos permite complementar las observaciones anteriores. Subrayamos, en primer lugar, las principales diferencias en la composición del gasto público en cada provincia. En La Rioja los rubros de administración gubernamental, vivienda y asistencia social tienen más alta incidencia que en Buenos Aires en el trienio considerado (si bien los gastos de promoción y asistencia social bonaerenses aumentaron significativamente en 2003). En la provincia de Buenos Aires tienen más peso los servicios de seguridad y el gasto en educación y cultura. Es difícil estimar el impacto electoral del gasto público a partir de información agrupada en pocas categorías. No obstante, esta primera aproximación sugiere que los gastos que más podrían contribuir a resguardar la posición electoral del oficialismo provincial (promoción social, vivienda, empleo público) tienen mayor peso en el presupuesto riojano que en el bonaerense. Dicho esto, conviene advertir que, como también puede apreciarse en estas tablas, la composición de los presupuestos provinciales es relativamente rígida. La incidencia de cada ítem presupuestario cambia poco a lo largo del tiempo, de modo que la capacidad de orientar el presupuesto con fines electorales tiene ciertos límites.

**Tabla 5.7. Ejecución presupuestaria por finalidad y función
La Rioja y Buenos Aires, 2001-2003**

Concepto	La Rioja			Buenos Aires		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Monto total (miles de \$)	609.706	563.870	638.964	10.980.546	10.045.214	11.704.549
	%	%	%	%	%	%
Administración Gubernamental	33,77	38,62	36,86	23,32	20,63	24,31
Servicios de Seguridad	7,40	7,33	7,26	11,40	12,37	12,13
Salud	9,93	9,99	12,68	10,32	10,32	9,96
Promoción y Asistencia Social	7,19	7,39	7,04	4,13	4,87	6,86
Seguridad Social	-	-	-	2,03	4,51	2,60
Educación y Cultura	23,09	23,24	23,65	35,27	35,97	32,43
Ciencia y Técnica	-	-	-	0,13	0,14	0,13
Trabajo	1,23	1,24	0,31	1,71	2,28	1,28
Vivienda y Urbanismo	3,39	2,77	3,13	1,66	1,15	1,52
Agua Potable y Alcantarillado	0,74	0,58	0,23	0,35	0,40	0,56
Servicios Económicos	8,59	6,31	6,19	4,35	2,93	3,94
Deuda Pública	4,65	2,54	2,67	5,32	4,43	4,28

Fuente: Provinio, Ministerio del Interior.

Obsérvese en la tabla 5.8. la diferencia en el impacto del gasto público sobre la situación de cada provincia. El gasto público representa en La Rioja una proporción de la economía provincial casi tres veces más alta que en Buenos Aires. Esa misma magnitud distingue el gasto público per cápita en estas provincias. Si consideramos solamente el gasto en administración gubernamental (buena parte del cual corresponde a gasto en personal), el gasto riojano es más que cuatro veces más alto que el bonaerense. En el área social, se gasta por cada habitante riojano más del doble que por cada habitante bonaerense.

**Tabla 5.8. Gasto público provincial, 2003
La Rioja y Buenos Aires**

	La Rioja		Buenos Aires	
	Millones de \$	\$ per cápita	Millones de \$	\$ per cápita
Administración gubernamental	236	818	2845	202
Servicios de seguridad	46	161	1420	101
Gasto público social	300	1.044	6477	460
Servicios económicos	40	137	461	33
Servicios de la deuda pública	17	59	502	36
Gasto total	639	2.219	11705	831
Gasto Público Provincial/ PBG	34%		13%	

Fuente: Ministerio de Economía, Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Agencia de Desarrollo e Inversiones. Republica Argentina. 2005. Buenos Aires en Cifras y Ministerio de Economía, Secretaría de Industria, Comercio y PyME. Agencia de Desarrollo e Inversiones. Republica Argentina. 2005. La Rioja en Cifras.

Las diferencias en la estructura general de las finanzas públicas en estas provincias tienen varias consecuencias políticamente relevantes. Como actores del gobierno y la política electoral nacional, los titulares de los ejecutivos bonaerense y riojano ocupan distintas posiciones. En una negociación con el ejecutivo nacional, un gobernador de La Rioja es más débil que uno de Buenos Aires. Sus fuentes alternativas de recursos financieros y su capacidad de recaudación autónoma son mucho menores. En contraste, la relevancia electoral potencial de los recursos públicos es

mucho más alta en La Rioja que en Buenos Aires y, de este modo, la capacidad de un gobernador riojano de resguardar su posición electoral utilizando los recursos financieros públicos es más alta que la de un gobernador bonaerense. En el marco de la acción de los gobiernos provinciales, el volumen de la provincia y la capacidad recaudatoria del Estado de Buenos Aires ofrecen a su gobernador un lugar central. La otra cara del gran tamaño es la complejidad. En términos electorales, la complejidad implica menor capacidad de control. Un gobernador riojano controla un electorado más pequeño, pero (bajo condiciones que analizaremos más adelante) puede ofrecer garantías más ciertas de control sobre ese electorado. Un gobernador bonaerense tiene menor capacidad de incidir sobre la situación económica provincial a través del gasto público, más restricciones para la reorientación del gasto motivada electoralmente y debe formar coaliciones electorales más amplias y más extendidas en el territorio. Las garantías que puede ofrecer para el armado de una coalición electoral nacional son, entonces, más frágiles. Adicionalmente, como analizaremos en el apartado siguiente, la subordinación y lealtad de los ejecutivos municipales es más difícil de obtener en Buenos Aires que en La Rioja. De este modo, en aquella provincia, la autonomía de los gobiernos locales es más marcada y, por tanto, la elaboración de alianzas provinciales más compleja.

La relevancia política de los gobiernos locales

Como se ha indicado en los capítulos anteriores, en la Argentina la competencia política se desarrolla en tres niveles: el nacional, el provincial y el local. El estudio del armado de las coaliciones electorales debe tomar en cuenta lo que ocurre en cada espacio de competencia, especialmente en el caso de los grandes partidos nacionales, que se distinguen por su capacidad para presentar y consagrar candidatos en todos los niveles de gobierno. El acceso a los puestos ejecutivos y legislativos en la escala local es uno de los premios que los partidos políticos pueden ofrecer para inducir la cooperación de sus miembros. Este es un primer motivo que justifica considerar el nivel de competencia local para entender la estructuración interna de los partidos. Adicionalmente, los gobiernos locales también controlan recursos públicos cuya utilización tiene un impacto electoral relevante. Existen diferencias en el origen, la magnitud y el destino típico de los recursos controlados por los gobiernos locales en cada una de las provincias que estamos considerando. Estas diferencias,

sumadas a las diferencias de escala comentadas antes, permiten interpretar el contraste entre los modos a través de los cuales los jefes políticos locales se incorporan, o no, a las coaliciones electorales provinciales y nacionales.

Tanto en Buenos Aires como en La Rioja la administración local está a cargo de municipios.⁸⁵ En ambos casos el gobierno municipal se divide en un departamento ejecutivo y uno deliberativo. Las funciones ejecutivas están a cargo de un intendente, electo directamente por los vecinos del municipio, que dura cuatro años en sus funciones y puede ser reelecto indefinidamente.⁸⁶ Las funciones legislativas están a cargo de Concejos Deliberantes, cuyo tamaño varía de acuerdo con el de la población de cada municipio. También los concejales son electos por los vecinos de los municipios, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos.⁸⁷

Una mirada general a las finanzas públicas municipales nos permite registrar un primer conjunto de diferencias entre los gobiernos locales en La Rioja y en Buenos Aires (Tabla 5.9.). Una primera diferencia corresponde al origen de los recursos públicos municipales. Los gobiernos locales riojanos se financian casi completamente con transferencias desde el gobierno provincial. El financiamiento de los gobiernos municipales bonaerenses se compone de otro modo: casi dos tercios corresponden a ingresos no tributarios y el tercio restante proviene de ingresos tributarios nacionales y provinciales. La relativa independencia de la contribución financiera del gobierno provincial coloca a los municipios bonaerenses en una posición menos subordinada que la que ocupan sus pares riojanos. Los presupuestos municipales difieren también en su peso relativo dentro del conjunto del sector público provincial. Por cada 10 pesos que gastan los gobiernos provinciales, los municipios riojanos gastan dos y los bo-

⁸⁵ La Constitución de La Rioja designa al gobierno local como “función municipal” (Capítulo X, Arts. 154-159) usando de este modo el mismo término con el que se refiere a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

⁸⁶ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, artículo 191, Inciso 5; Constitución de la provincia de La Rioja, Capítulo X, art. 156.

⁸⁷ El artículo 154 de la Constitución de la provincia de La Rioja reconoce la autonomía “institucional, política, administrativa, económica y financiera” de los municipios. El Artículo 191 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, en cambio, faculta a la Legislatura provincial para establecer las “atribuciones y responsabilidades de cada departamento”. En caso de conflicto entre poderes locales, la Constitución de La Rioja prevé la posibilidad de intervención por parte del ejecutivo provincial con aprobación de dos tercios de la Cámara de Diputados (Art. 159). La Constitución de Buenos Aires faculta a la Suprema Corte de Justicia provincial para dirimir esos conflictos.

naerenses tres. En ambos casos, las inversiones públicas locales son más pequeñas que las provinciales, pero en Buenos Aires el peso financiero de los gobiernos municipales es mayor. Comparando la estructura general de los gastos municipales surge la diferencia más notoria, y quizás la más relevante desde el punto de vista político-electoral. Los municipios riojanos destinan casi el 90% de sus presupuestos a la remuneración de su personal. En los municipios bonaerenses, en cambio, el gasto en personal alcanza solamente al 60%. Este es electoralmente relevante pero mucho menos flexible que las erogaciones que tienen otros destinos. Los intendentes bonaerenses disponen, entonces, de mucho más espacio financiero que sus colegas riojanos para orientar el gasto público con propósitos electorales. Puesto que una parte importante de sus recursos escapa al control del gobierno provincial, pueden hacerlo con relativa independencia de las autoridades superiores. Considerando estos factores, para un líder provincial debería ser más costoso inducir la cooperación de un intendente bonaerense que la de uno riojano.

**Tabla 5.9. Sector público municipal
La Rioja y Buenos Aires, año 2000**

	La Rioja		Buenos Aires	
	Miles de \$	%	Miles de \$	%
Ingresos corrientes	130.799		3.290.031	
Ingresos tributarios de origen nacional y provincial	5.043	3.9%	1.088.400	33.1%
Ingresos no tributarios	6.374	4.9%	2.006.402	61%
Transferencias corrientes	119.382	91.3%	163.672	5%
Otros ingresos	-		31.557	1%
Gastos corrientes	124.772		3.042.195	
Gastos en personal	108.529	87%	1.800.296	59.2%
Otros gastos	16.242	13%	1.241.899	40.8%
Porcentaje del gasto público provincial		21.5 %		30 %

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Coordinación fiscal con las provincias.

Las tablas 5.10. y 5.11. sintetizan indicadores claves de la situación de los gobiernos municipales en ambas provincias. Destacamos algunos contrastes. Aunque los intendentes pueden re-elegirse indefinidamente en ambas provincias, los mandatos de los intendentes bonaerenses que están actualmente en funciones han sido más extensos (1,7 períodos consecutivos, en promedio) que los de sus pares riojanos (1,4 períodos). Dentro de los intendentes bonaerenses se destacan los del Conurbano, cuya duración en el cargo es 50% superior a la del resto de la Provincia. Estas diferencias de longevidad reflejan la diferencia en el peso político de estas figuras. Desafiar a los intendentes bonaerenses implica ser capaz de montar una campaña en un territorio extenso y para un electorado numeroso y estar en condiciones de neutralizar el impacto electoral de una inversión pública voluminosa y relativamente flexible. En el Conurbano aumenta el tamaño de los territorios, los electorados y los presupuestos locales, aumentando en consecuencia las dificultades para competir eficazmente frente a los oficialismos locales. Esto no implica que los intendentes bonaerenses sean invulnerables. Como veremos, la competencia política en la escala local es siempre relativamente intensa. Indicamos, simplemente, que la capacidad de resistir los desafíos, independientemente del nivel de competitividad política, es más grande en el caso de los intendentes bonaerenses que en el de los riojanos y, dentro de aquel grupo, más grande en el caso de los intendentes del Conurbano.

El contraste entre la longevidad de los mandatos locales en cada provincia es especialmente notorio si se toma en cuenta la muy alta incidencia del empleo público en los municipios riojanos. Esta representa en el promedio del los 18 departamentos más que la mitad del empleo total y en tres casos supera el 70%. Puesto que el voto de los empleados municipales basta para ganar una elección en todos los departamentos excepto la ciudad capital, sorprende que algún intendente riojano pierda una elección. Sin embargo, considerando la relativa inflexibilidad del empleo público, esta sorpresa parece menos justificada. Cuando hay un empleado público en casi todas las familias, regímenes que protegen la estabilidad en esas posiciones y restricciones financieras para alterar el nivel de las remuneraciones, es más difícil utilizar las decisiones de empleo como herramienta electoral.⁸⁸ Teniendo en cuenta, además, que casi todo el presupuesto de los municipios riojanos se destina al pago de empleados,

⁸⁸ Agradezco a Germán Lodola sus observaciones sobre la significación política del empleo público en las provincias argentinas.

parece más sorprendente, en realidad, que los intendentes de esa provincia puedan justificar sus campañas por la reelección. Los intendentes bonaerenses tienen las mismas restricciones para el manejo electoral del empleo público pero disponen, en promedio, de un 40% de sus presupuestos para invertir en actividades electoralmente rentables, por ejemplo, las obras públicas.

Para analizar la participación de los jefes comunales en el armado político de escala provincial es necesario considerar su pertenencia partidaria. También encontramos contrastes relevantes entre ambas provincias en relación con esta variable. En La Rioja nueve de cada diez intendentes están afiliados al Partido Justicialista. Los otros dos pertenecen al Frente con Todos, agrupación organizada en 2001 alrededor de la candidatura a senador de Jorge Yoma, otro afiliado justicialista. En Buenos Aires, el predominio justicialista sobre los gobiernos locales es alto pero está lejos de ser monopólico. Casi el 60% de los intendentes pertenecen a este partido, pero esa proporción varía entre las distintas secciones. En dos de las menos pobladas (la sexta y la séptima) los intendentes justicialistas son minoría. El Conurbano, por su lado, ofrece un panorama más parecido al de La Rioja: tres de cada cuatro intendentes son afiliados al PJ.

Tabla 5.10. Gobiernos locales y empleo público en la provincia de La Rioja, indicadores seleccionados, 2005

Municipio	Partido del intendente	Años consecutivos en el cargo	Períodos consecutivos en el cargo	Cantidad de concejales	Empleados en sector público / total de empleo
Arauco	PJ	10	3	10	31,14
Castro Barros	PJ	2	1	7	52,1
Chamical	Fte. Con todos	2	1	10	43,95
Chilecito	PJ	2	1	14	39,45
Cnel. Felipe Varela	PJ	6	2	10	57,03
Famatina	PJ	6	2	8	55,42
General Peñaloza	PJ	2	1	6	70,83
General Belgrano	PJ	6	2	8	54,33
General J.F. Qui roga	PJ	6	2	6	72,12
General Lamadrid	PJ	2	1	5	76,54
General Ocampo	PJ	2	1	8	58,54
General San Martín	PJ	2	1	6	53,31
Independencia	Fte. Con todos	2	1	5	54,42
La Rioja	PJ	2	1	16	35,24
Rosario Vera Peñaloza	PJ	2	1	10	46,05
San Blas de los Sauces	PJ	6	2	6	49,77
Sanagasta	PJ	6	2	5	51,08
Vinchina	PJ	2	1	6	62,98
Medias		3,8	1,44	8,1	53,6
Proporción de Intendentes PJ	88,90%				

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación.

Tabla 5.11. Gobiernos locales y empleo público en la provincia de Buenos Aires, indicadores seleccionados, 2005

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación.

¿Cuál es la importancia de los gobiernos locales en la movilización electoral para cargos provinciales y nacionales en cada provincia? ¿En cuántos tableros pueden estos jefes comunales hacer valer los recursos

que controlan? La elección de los diputados y senadores que representan a La Rioja en el Congreso de la Nación se decide fundamentalmente en el distrito capital. Allí también se juega la suerte de las elecciones internas que llevan a la conformación de esas listas. Para elegir cargos nacionales, entonces, los recursos de movilización de 17 de los 18 intendentes municipales riojanos son poco valiosos. Sólo cabe considerar la posición del intendente de la capital. Lo mismo cabe afirmar respecto de la elección del gobernador, que se realiza considerando toda la provincia como distrito único. La situación es diferente respecto de la composición de la legislatura local. Puesto que los departamentos más pequeños están sobre-representados, los recursos que pueden movilizar los intendentes colaboran con la formación de mayorías legislativas. No obstante, dado el reducido tamaño de las poblaciones, esos recursos podrían reemplazarse fácilmente con la colaboración de alguna otra organización local. Adicionalmente, la capacidad de los intendentes riojanos de elaborar una imagen de gestión propia, que pueda afectar, positiva o negativamente, la opinión sobre el oficialismo provincial, es muy limitada. Por estas razones, la competencia por cargos nacionales y provinciales puede independizarse respecto de lo que ocurre en el plano local. El complemento que ofrecen los líderes locales a los recursos materiales y simbólicos que controla el gobierno provincial es poco significativo. Aunque los niveles de competencia son independientes, el Partido Justicialista es la fuerza ampliamente dominante en todas las categorías de elecciones. Lo que cambia es la lógica de formación de coaliciones, que describiremos con detalle más adelante.

El valor electoral de los municipios bonaerenses, especialmente los del Conurbano, es muy distinto. El Conurbano representa el conglomerado más extenso de la provincia y del país. Los resultados electorales que se registran en esta región son decisivos para la elección de los diputados y senadores nacionales que representan a Buenos Aires, para la elección del gobernador, para determinar la suerte de las compulsas internas en las que se dirimen esas candidaturas y para la elección del presidente de la Nación. Puesto que las secciones electorales de las que forman parte estos municipios (la primera y la tercera) están sub-representadas en la legislatura provincial, su peso es menos determinante para la formación de mayorías en la legislatura provincial. Adicionalmente, como hemos visto, un gobernador de Buenos Aires dispone de herramientas financieras menos decisivas que las de sus colegas riojanos para restringir las estrategias de los jefes comunales. El peso demográfico y el mayor mar-

gen de libertad financiera ofrecen a los intendentes del Conurbano el “juego propio” que les reconocen la jerga y las reglas informales partidarias. Aunque menos decisivos en la arena nacional, los intendentes del interior de la provincia pueden hacer valer sus recursos tanto para la elección del gobernador como para la de los legisladores provinciales. El valor de estos recursos varía a lo largo del tiempo y entre los partidos. La fuente de esa variación es la solidez de las alianzas entre líderes partidarios que tienen eje en los municipios del Conurbano. Si estas alianzas son robustas, la incidencia de los resultados del interior es menor. Si estas alianzas son débiles, se amplía el campo de maniobras para el resto de los líderes seccionales.

En síntesis, las elecciones en los municipios y las estrategias de los líderes municipales son mucho más relevantes para la elaboración de coaliciones intra-partidarias en Buenos Aires que en La Rioja. Las conclusiones de este análisis comparativo pueden extenderse a otros casos. En general, esperamos que el peso político de un espacio local y la capacidad de negociación de un líder local aumenten a medida que se incrementen: a) el tamaño de los electorados locales; b) la incidencia de los presupuestos municipales en relación con el total del gasto público provincial; y c) la autonomía financiera de los gobiernos municipales respecto del gobierno provincial y la flexibilidad en la composición de los presupuestos municipales. Ese peso político puede ser más o menos significativo para la elección de distintos cargos de acuerdo con el régimen electoral. Las reglas electorales que tienden a agregar la cuenta de votos en una escala más amplia y a asignar cargos en función del tamaño de la población disminuyen el peso político de los gobiernos locales. La agregación de votos en subdivisiones del territorio aumenta el peso de los gobiernos locales. La asignación de cargos que no guarda proporción con el tamaño de la población aumenta el peso político de los espacios sobre-representados y disminuye el de los espacios sub-representados.

La estabilidad de las reglas del juego político

El análisis del entorno institucional de competencia realizado hasta el momento es más bien sincrónico; considera las principales consecuencias políticas de las reglas de juego vigentes en el período. Para interpretar las estrategias que desarrollan los partidos políticos y los grupos que los componen es necesario, además, tomar en cuenta la posibilidad de que estos factores contextuales cambien a lo largo del tiempo y las condicio-

nes bajo las cuales esos cambios tienen lugar. En el período que analizamos las reglas del juego cambiaron en ambas provincias. Desde este punto de vista, se registran notorios contrastes entre La Rioja y Buenos Aires. Examinaremos dos de ellos. En primer lugar, el régimen electoral riojano cambió con frecuencia y en distintos sentidos; el de Buenos Aires permaneció constante. En segundo lugar, tanto en La Rioja como en Buenos Aires se observa un proceso de externalización de la competencia por las candidaturas partidarias. Entendemos por externalización la posibilidad de que personas que no son afiliadas incidan en la selección de los candidatos de los partidos. Estos procesos de externalización tienen en cada provincia distinta naturaleza, distinta temporalidad y consecuencias distintas sobre la integración de los partidos y la definición de sus facciones.

La tabla 5.12. clasifica algunas de las numerosas y frecuentes reformas institucionales que tuvieron lugar en la provincia de La Rioja desde 1983. La constitución provincial fue reformada en 1986, en 1998 y en 2002. La regulación electoral provincial terminó de integrarse en un texto en la Ley 5139 de diciembre de 1988. Fue reformada antes de las elecciones de gobernador de 1991 (Ley 5536, abril de 1991), después de las elecciones de gobernador de 1995 (Ley 6064, junio de 1995) y antes de la primer elección directa de los senadores nacionales (Ley 7099, mayo de 2001). Dado que desde 1983 el Partido Justicialista ha prácticamente monopolizado la representación, tanto en los cargos provinciales como en el contingente de legisladores nacionales elegidos en la provincia, estos cambios inciden más sobre la competencia interna en ese partido que sobre la competencia inter-partidaria.

Tabla 5.12. Reformas institucionales en la provincia de la Rioja 1983-2002

	1983-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1997	1998-2000	2001	Desde 2002
Reelección del gobernador	Indefinida						
Candidaturas de gobernador	Según las cartas orgánicas de los partidos	Ley de Lemas	Según las cartas orgánicas de los partidos	Ley de Lemas			
Fórmula electoral gobernador	Pluralidad simple considerando a la provincia como único distrito						
Candidaturas de diputados provinciales	Según las cartas orgánicas de los partidos	Ley de Lemas	Según las cartas orgánicas de los partidos	Ley de Lemas			
Fórmula electoral de diputados provinciales	Distribución D'Hont entre partidos que obtienen por lo menos 3% en cada departamento	D'Hont entre lemas y sub-lemas	Distribución D'Hont entre partidos	D'Hont entre lemas y sub-lemas			
Magnitud de distrito promedio para diputados provinciales	3	1,6	1,7	1,3			
Tamaño de la legislatura	54	28	30	23			

Como se observa en la tabla, la primera elección de gobernador durante la presidencia de Carlos Menem, coincidente con la renovación de los diputados nacionales, propició la primera reforma del régimen electoral riojano. La Ley 5536 implantó el sistema de lemas. Así, externalizó la competencia por las candidaturas justicialistas para cargos provinciales, permitiendo que el conjunto de los ciudadanos eligiera candidatos a gobernador y a diputados provinciales entre los cuatro sublemas del partido.⁸⁹ En las elecciones de 1995, el sublema encabezado por el actual gobernador Ángel Maza se impuso sobre el del entonces mandatario provincial Bernabé Arnaudo. Inmediatamente después de esta elección, se restituyó la Ley 5139, suprimiendo de este modo el régimen de lemas. Las elecciones provinciales de 1997 y 1999 se realizaron de acuerdo con esta regla. La integración de las listas justicialistas provinciales volvió a decidirse en elecciones internas, revirtiendo así el experimento de externalización del período 1991-1995. En las internas de 1997 votaron solamente los afiliados justicialistas y en las de 1999 pudieron hacerlo tanto los afiliados del partido como los ciudadanos no afiliados a ninguna agrupación.⁹⁰ En octubre de 2001 se realizó la primera elección directa de los representantes de la provincia en el Senado Nacional. De acuerdo con la Constitución Nacional, dos senadores corresponden al partido más votado y el restante a la agrupación que llega en segundo lugar. Adicionalmente, un tercio de la representación provincial en el Senado debe corresponder a una mujer. Eduardo Menem y Jorge Yoma, ambos afiliados justicialistas, aspiraban a renovar sus mandatos en el Senado. La llamada “Ley de cupo femenino” impedía que ambos candidatos integraran la boleta justicialista. Por otro lado, Yoma y sus seguidores estimaban que era improbable derrotar a Menem, representante del oficialismo provincial, en una elección interna. Por este motivo y esperando explotar la creciente oposición al gobierno provincial en las grandes ciudades de la provincia,⁹¹ Yoma decidió constituir una nueva agrupación: el Frente con Todos. Coincidiendo con la aparición de la nueva agrupación, la Ley 7099

⁸⁹ El justicialismo fue la única agrupación que presentó más de una lista en esa oportunidad.

⁹⁰ El procedimiento de “interna abierta” implica un grado de internalización mayor que el de las “cerradas”, porque los afiliados pierden la exclusividad en el derecho de elegir candidatos. De todos modos, el grado de externalidad de este procedimiento es mucho menor que el de la Ley de Lemas, puesto que la asistencia a los comicios partidarios no es obligatoria, y los afiliados continúan siendo el electorado decisivo aún en las internas abiertas.

⁹¹ Osvaldo Cura, entrevista con el autor, 8 de junio de 2004.

restituyó el sistema de lemas para la elección de cargos provinciales (aunque con modificaciones relevantes respecto de la versión anterior, cuyas consecuencias analizaremos más adelante). Hacia fines de 2005 este sistema continúa vigente.

Las reformas institucionales afectaron también el tamaño de la legislatura y la representación legislativa de los departamentos. A diferencia de lo ocurrido con el resto de la regulación electoral, estas reformas avanzaron siempre en la misma dirección. Si bien el grado de sobre-representación de los distritos más pequeños se mantuvo aproximadamente constante, tanto el tamaño de la legislatura como la cantidad promedio de legisladores elegidos en cada departamento se redujeron. Esta reducción es más marcada a partir de la reforma constitucional de 2002. La consecuencia de esta reducción desde el punto de vista de la competencia interpartidaria es el refuerzo del sesgo mayoritario del régimen electoral. Desde el punto de vista de la disputa interna en el justicialismo, el efecto paradójico del acento del sesgo mayoritario es el debilitamiento de las restricciones institucionales a la división faccional.

Cada uno de estos cambios obedece a razones que interpretaremos más adelante. En este punto nos interesa subrayar, simplemente, la volatilidad de la regulación electoral en La Rioja. Independientemente de los resultados concretos de cada cambio de reglas y de la coincidencia de estos resultados con la intención de los autores de los cambios, la inestabilidad en la regulación dificulta los intercambios y desestabiliza la competencia interna en los partidos, por los motivos apuntados en los capítulos 2 y 3.

En contraste, los rasgos fundamentales de la competencia interpartidaria por los cargos provinciales bonaerenses están establecidos en la Ley 5109, sancionada en 1946.⁹² Entre estos rasgos fundamentales se incluyen la división del territorio provincial en secciones, la asignación de diputados y senadores a cada sección y la fórmula para distribuir todos los cargos provinciales de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido.⁹³

Los cambios institucionales más importantes registrados desde 1983 se produjeron en el período 1993-1994 y en 2002. Entre 1993 y 1994

⁹² El Decreto 8522 de 1986 ordena el texto de esta ley, considerando distintas modificaciones introducidas por una serie de leyes y decretos, tanto de gobiernos constitucionales como de facto, entre esa fecha y 1983.

⁹³ El tamaño de las Cámaras fue ajustado, sin alterar sustancialmente la proporción de legisladores asignada a cada sección, por la Ley 6698 de 1960 (Escolar y otros, 2005, 88-89).

una serie de leyes dividió un partido (Morón), suprimió otro (General Sarmiento) y creó ocho nuevos (Hurlingham, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Ituzaingó, Presidente Perón, San Miguel, Ezeiza y Punta Indio). Este cambio en la configuración territorial del Conurbano redujo el poder de algunos intendentes adversarios del entonces gobernador Duhalde y creó nuevas posiciones para resolver conflictos de intereses entre sus seguidores y aliados. En septiembre de 1994 se reformó la Constitución provincial. Entre las numerosas modificaciones del nuevo texto, la más relevante para nuestros propósitos es la del artículo 123, que permite la reelección del gobernador y el vice por un período consecutivo. En julio de 2002, la Legislatura provincial sancionó la Ley 12915, cuyo artículo primero prescribe el método de internas abiertas y simultáneas para la selección de los candidatos partidarios para todos los cargos públicos electivos de la provincia (tanto de escala provincial como en la municipal). La adopción de este método implica también una externalización de la consagración de las candidaturas partidarias. A diferencia de lo ocurrido en La Rioja, esta externalización es más reciente, aún no ha sido revertida y resguarda en alguna medida la capacidad de las organizaciones partidarias de controlar las nominaciones, puesto que la asistencia de los votantes a las internas abiertas es optativa, mientras que los ciudadanos están obligados a participar en las elecciones generales en las que se usa la Ley de Lemas.

Las reglas fundamentales del juego político se mantuvieron aproximadamente constantes en Buenos Aires. En La Rioja cambiaron con frecuencia y en distintas direcciones. Las reglas estables permiten que los actores de la vida interna partidaria elaboren sus estrategias con horizontes temporales más amplios. En este sentido, facilitan la resolución de los problemas de coordinación y de intercambio que enfrentan los partidos. Desde el punto de vista de este factor, nuevamente, esperamos que la fragmentación dentro de los partidos sea menor en Buenos Aires que en La Rioja y que las coaliciones entre líderes provinciales sean más estables en aquella provincia.

Rasgos fundamentales del entorno institucional de competencia

Tomando en cuenta algunos indicadores sociales y demográficos fundamentales, Buenos Aires y La Rioja son unidades más bien semejantes. Sus indicadores de desarrollo son parecidos y en ambos casos el grueso del electorado provincial se concentra en un gran conglomerado urbano (la ciudad capital, en el caso de La Rioja y el Conurbano, en el de Buenos

Aires). No obstante, las actividades y el formato de los partidos varía significativamente entre una y otra provincia. Los rasgos institucionales analizados permiten interpretar esa variación. Los gobiernos provinciales son, en ambas provincias, los actores centrales del juego político. Esta centralidad obedece, entre otras cosas, a que los oficialismos (y, para el caso de Buenos Aires, el partido de oposición que ejerce el gobierno en un tercio de los municipios de la provincia) son las únicas organizaciones que controlan una magnitud de recursos suficientes para llevar adelante una campaña exitosa para los cargos de gobernador y legisladores nacionales, que son las elecciones en las que se hace sentir el peso demográfico de las grandes concentraciones metropolitanas. Esa centralidad, sumada a la estructura de distribución de los recursos públicos y al predominio del Partido Justicialista en la Provincia, permite a los gobernadores riojanos restringir significativamente (aunque nunca, por supuesto, eliminar) la competencia política y las amenazas a su liderazgo en la arena provincial. Los jefes comunales son actores de segundo orden en el juego político riojano, porque manejan un monto de recursos menor que el de sus pares bonaerenses y porque disponen de poco espacio para orientar el gasto de esos recursos con propósitos electorales. Los gobernadores bonaerenses, en cambio, ejercen su autoridad sobre un escenario institucional más complejo. Para montar campañas electorales en los distritos decisivos del Conurbano, necesitan de la cooperación de jefes políticos locales que gobiernan sobre territorios muy poblados y cuya autonomía financiera les permite elegir con quién aliarse y, en algunos casos, sumarse con peso propio a coaliciones políticas de escala nacional. Por eso, a pesar del tamaño y grado de desarrollo de una provincia, un gobernador bonaerense, por así decir, nunca concurre solo a una mesa de negociación nacional y, cuando lo hace, no habla sólo en nombre propio, sino en representación de líderes locales cuya cooperación es indispensable para sostener su autoridad. Su colega riojano, aunque más débil en la negociación con el estado nacional, puede ofrecer garantías electorales más ciertas.

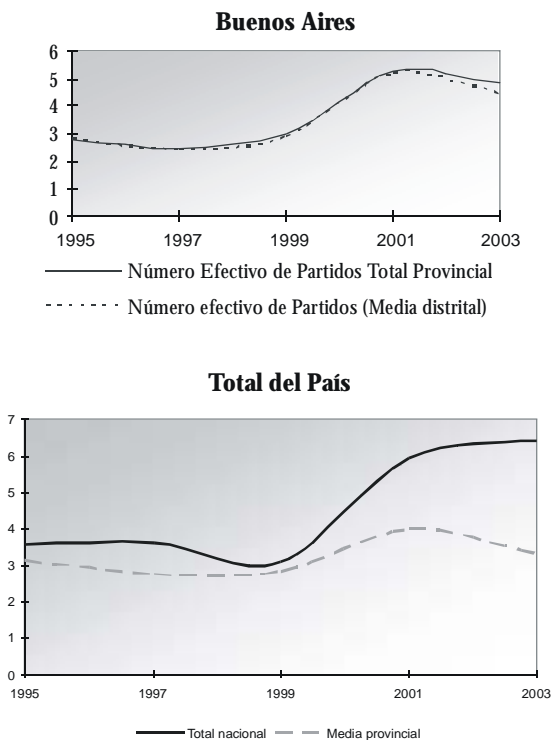
Fragmentación y agregación de los sistemas partidarios provinciales

Dedicamos esta sección al análisis comparativo de la evolución del sistema de partidos en cada provincia. Consideramos, en primer lugar, la evolución de la fragmentación inter-partidaria. Comparamos esta evolución con la registrada en el sistema de partidos a nivel nacional, descripta

en el capítulo 1. En segundo lugar, analizaremos la agregación del sistema de partidos en la escala provincial. Como vimos, a partir de 2001 ha aumentado la tendencia a que distintos partidos compitan en distintas provincias y la diferencia entre las cosechas electorales en cada distrito para los partidos que compiten en todas ellas. Observaremos si esta diferencia entre la competencia nacional y la competencia provincial se verifica cuando comparamos los resultados provinciales con los obtenidos en cada sub-unidad electoral de las provincias (los departamentos o las secciones), cuál es su magnitud y su evolución a lo largo del tiempo. En tercer lugar, compararemos la distribución de los votos para distintos cargos provinciales (gobernadores y legisladores). Puesto que el Partido Justicialista es la agrupación predominante en ambos distritos, analizaremos la evolución de su cosecha electoral y ofreceremos una interpretación para las tendencias registradas.

En el gráfico 5.13. se presenta la evolución de la competencia interpartidaria en las elecciones de diputados nacionales realizadas entre 1995 y 2003. Las primeras dos figuras representan los resultados de La Rioja y Buenos Aires, y la tercera replica los resultados nacionales presentados en el capítulo 1. En todos los casos, la línea continua representa el número efectivo de partidos calculado en el agregado del nivel superior (provincial para La Rioja y Buenos Aires, nacional para el total del país) y la línea punteada, el promedio en el nivel inferior (departamental para La Rioja, seccional para Buenos Aires y provincial para el total del país). De este modo, podemos observar la evolución tanto de la fragmentación como la de la agregación de estos sistemas de partidos.

Gráfico 5.13. Fragmentación y agregación del sistema de partidos en la escala provincial y en la escala nacional. La Rioja y Buenos Aires y total del país, elecciones de diputados nacionales 1995-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Entre 1995 y 1999, las variaciones en los niveles de fragmentación inter-partidaria son muy pequeñas en los tres casos. La fragmentación aumenta en 2001. Este aumento es muy marcado en el total nacional y en la provincia de Buenos Aires y mucho más tenue en el caso de La Rioja. En 2003, el nivel de fragmentación riojano volvió a un nivel semejante al de 1997. El bonaerense se redujo respecto del pico de 2001, pero la magnitud de esta reducción es muy pequeña. En el agregado nacional, en cambio, la fragmentación del sistema de partidos continúa aumentando. ¿A qué obedecen estas tendencias y su diferente manifestación en cada provincia?

Como hemos visto en el capítulo anterior, a partir de 1995 la competencia electoral en el plano nacional estuvo determinada, del lado del justicialismo, por la disputa interna por la candidatura presidencial de 1999 y, del lado de la oposición, por el esfuerzo, temporalmente fructífero, por elaborar una alternativa de reemplazo al oficialismo nacional. En la escala nacional, la fragmentación aumenta levemente en 1997 respecto de 1995, aun cuando la UCR y el Frepaso concurren con una lista única en los principales distritos. La caída en el voto por las listas del PJ, la aparición de Acción por la República y el hecho de que se tratara de una elección legislativa (que aumenta la probabilidad de la dispersión de los votos) permiten interpretar el ligero aumento. En La Rioja en 1997, también aumentó la dispersión respecto de la elección anterior, como suele ocurrir en las elecciones legislativas. En Buenos Aires, en cambio, la fragmentación disminuyó como resultado de la polarización del voto entre la lista de la Alianza y la justicialista. En 1999 la fragmentación se redujo en La Rioja y en el total nacional. Esta reducción es esperable, puesto se trató de una elección presidencial y porque la UCR y el Frepaso presentaron una lista conjunta en todos los distritos. A pesar de ello, la fragmentación aumentó en Buenos Aires. Este aumento refleja la caída que comenzó a experimentar el Partido Justicialista, aún cuando el ex gobernador Duhalde era el candidato presidencial del Partido. Esta caída obedece, entre otras cosas, al crecimiento de Unidad Bonaerense, la agrupación de Luis Patti, afincada especialmente en la primera sección electoral y motivó la constitución de una alianza entre el justicialismo, Acción por la República y la Ucedé. Estos dos últimos partidos presentaron listas propias de diputados nacionales y a Carlos Ruckauf como candidato a gobernador. Apoyados por la candidatura provincial justicialista, las listas de diputados nacionales de los partidos de centro-derecha sumaron más del 12% de los votos, contribuyendo de este modo al leve incremen-

to de la fragmentación en el total del distrito. La tormenta electoral de 2001 prácticamente duplicó el tamaño efectivo del sistema de partidos nacional y del bonaerense. En esta última provincia, el Partido Justicialista fue la única agrupación de peso que, aunque vio reducido su caudal en términos absolutos, no cayó en la representación sobre el total de votos válidos. Los votos de la Alianza y los de Acción por la República se distribuyeron entre un nutrido conjunto de muy diversas agrupaciones (Calvo y Escolar, 2005; Torre, 2003). Los vientos de esta tormenta apenas se hicieron sentir en La Rioja, donde el predominio del PJ se mantuvo en guarismos que le aseguraron una mayoría cómoda, a pesar de cosechar una proporción de votos menor que la registrada en 1999.

La evolución en la distribución de los votos obedece, en parte, a fenómenos de escala nacional y, en otros casos, a desarrollos propios de cada provincia. La intensidad con la que los cambios de humor del electorado se reflejan en los resultados está mediada por el régimen electoral. Puesto que en La Rioja se eligen pocos diputados en cada turno de renovación legislativa, existe un límite institucional a la fragmentación posible del sistema de partidos. Dado el firme arraigo histórico del Partido Justicialista en la provincia, el pequeño espacio de competencia provincial es ocupado casi completamente por esta agrupación. El gran tamaño de la legislación bonaerense en la Cámara de Diputados de la Nación, en cambio, permite que varios partidos puedan competir con aspiraciones de consagrar a sus candidatos. Esto no implica que este espacio potencial vaya a ocuparse siempre completamente. Por el contrario, el tamaño efectivo del sistema bonaerense fue, hasta 1999, 50% superior al riojano mientras que desde de 2001 esa diferencia ronda el 150%. La fragmentación del sistema de partidos de Buenos Aires no es un efecto del régimen electoral. Más bien, el régimen electoral es el prisma a través del cual pueden verse, con más o menos nitidez, los efectos de otros fenómenos.

Parte del fenómeno que se refracta a través del prisma bonaerense es el debilitamiento de las estructuras nacionales de los partidos. El debilitamiento de estas estructuras hace más sencillo presentar candidaturas bajo nuevos rótulos partidarios para los candidatos con aspiraciones. Esta apuesta es más fructífera en las provincias cuyo régimen electoral deja espacio para la aparición de varias agrupaciones. Este argumento permite entender la desintegración del sistema de partidos en la escala nacional. La comparación entre Buenos Aires y La Rioja sugiere que esa desintegración obedece fundamentalmente a los cambios en el comportamiento electoral en las provincias más pobladas del país.

Como ilustran las distancias entre las líneas continuas y las punteadas en el gráfico 5.13., la diferencia en la estructura de competencia entre niveles es mucho menos marcada en las provincias que en la nación, a pesar del aumento en la fragmentación del sistema de partidos. La territorialización del voto (comentada en el capítulo 1) se detiene en las fronteras de las provincias. En el caso argentino, decir que el sistema de partidos se desnacionaliza equivale a decir que se provincializa. El sistema de partidos continúa agregado en la escala provincial, aun en una provincia de gran tamaño, complejidad y heterogeneidad interna como la de Buenos Aires. Esta observación se basa en los resultados de las elecciones de diputados nacionales, pero como veremos puede extenderse a otras categorías de candidatos.

Los resultados reflejan el peso de los centros metropolitanos para la determinación de las competencias electorales decisivas. La elección de los diputados nacionales y los gobernadores se determina fundamentalmente, en La Rioja, en la ciudad capital y en Buenos Aires, en el Conurbano. Las elecciones de diputados nacionales y de gobernador son decisivas, porque son las que permiten a las agrupaciones acceder a la visibilidad pública y los recursos financieros indispensables para motivar la adhesión del electorado y sostener la cooperación de sus afiliados y adherentes. Competir bajo distintos rótulos en distintas provincias tiene sentido, porque en la escala provincial se accede a recursos en la magnitud necesaria para sostener un partido político. Competir por cargos nacionales o provinciales bajo distintos rótulos partidarios en distintas secciones o departamentos no tiene sentido, porque los recursos disponibles en la arena local son insuficientes para participar con serias chances en la competencia por cargos de nivel superior.⁹⁴

Buena parte de las observaciones realizadas a propósito de las elecciones de diputados nacionales valen para el análisis de la evolución de la competencia por los cargos provinciales. El gráfico 5.14. releva los cambios en la fragmentación y la integración de los sistemas de partidos de La Rioja y Buenos Aires en las categorías de gobernador y legisladores provinciales. Las variaciones inter-temporales son casi idénticas a las registradas en el gráfico 5.13. Observamos también aquí que la fragmentación es siempre menor en La Rioja que en Buenos Aires. En aquella provincia,

⁹⁴ Por supuesto, tiene sentido competir con agrupaciones locales por cargos locales, como lo prueba el porcentaje de municipios bonaerenses controlados por partidos vecinales (ver tabla 5.11., antes).

el nivel de dispersión de los votos para gobernador es casi idéntico al de los votos para diputados provinciales. En Buenos Aires ocurría lo mismo hasta 1995. A partir de 1999 los votos se concentraron en distinta medida para distintos cargos provinciales. La diferencia entre la proporción de votos obtenidos por las listas justicialistas para distintos cargos no es grande. La variación en la fragmentación entre categorías de candidatos parece indicar, entonces, que los votantes de los nuevos partidos juzgan de distinto modo cada una de las listas que se presentan bajo el mismo sello partidario.

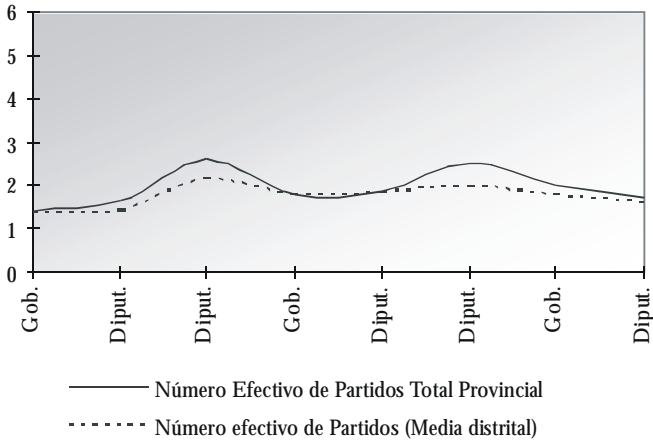
El análisis de estos sistemas basado en la evolución del número efectivo de partidos electorales cuenta solo parte de la historia. Aunque con distintos grados de competitividad, La Rioja y Buenos Aires son, además, provincias justicialistas. De acuerdo con los registros oficiales, uno de cada cuatro votantes de estas provincias está afiliado al justicialismo (ver tabla 5.1., arriba). Todos los gobernadores riojanos desde 1983 fueron justicialistas. Solamente 28 de las 188 personas (11%) que ocuparon bancas en la legislatura entre 1983 y 2003 pertenecen a otro partido político. Como hemos visto, 9 de cada diez intendentes representan al justicialismo y, como se observa en el gráfico 5.15., el justicialismo es siempre la fuerza política más votada, por amplio margen y para todas las categorías de candidatos.

El Partido Justicialista también predomina en la política bonaerense, aunque de modo menos marcado. Buenos Aires tuvo un gobernador radical entre 1983 y 1987. Desde entonces, ha sido gobernada por afiliados al PJ. El éxito electoral del Partido Justicialista bonaerense se apoya en su capacidad de movilización en los municipios del Conurbano, que en su gran mayoría son y han sido gobernados por intendentes peronistas. No obstante, el justicialismo bonaerense no siempre ha sido la fuerza política más votada. En 1983 ocupó el segundo lugar en todas las categorías de candidatos. Lo mismo ocurrió en 1985 (cuando dos listas de afiliados peronistas presentaron candidatos para diputados nacionales) y, ya dentro del período bajo estudio, en 1997 y en 1999.⁹⁵ Aunque los gobernadores justicialistas bonaerenses han pasado casi tanto tiempo en el ejecutivo provincial como sus colegas riojanos, Buenos Aires siempre ha sido y continúa siendo un espacio de alta competencia electoral.

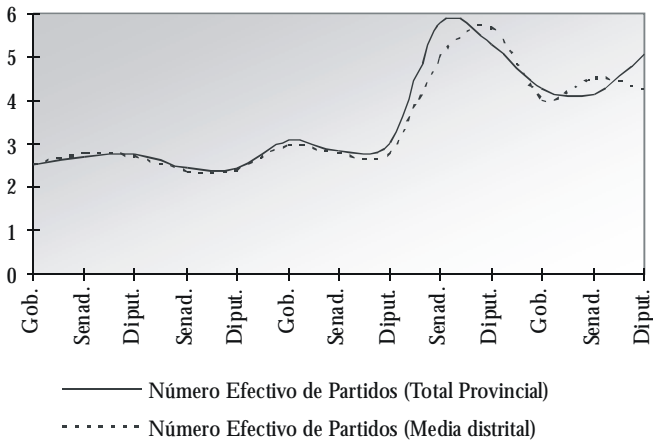
⁹⁵ Aunque Carlos Ruckauf ganó la gobernación con el aporte de los votos de la Ucedé y Acción por la República, la lista de la Alianza ocupó el primer lugar en todas las categorías de candidatos.

Gráfico 5.14. Fragmentación y agregación del sistema de partidos en la escala provincial
La Rioja y Buenos Aires, elecciones de gobernador y legisladores provinciales 1995-2003

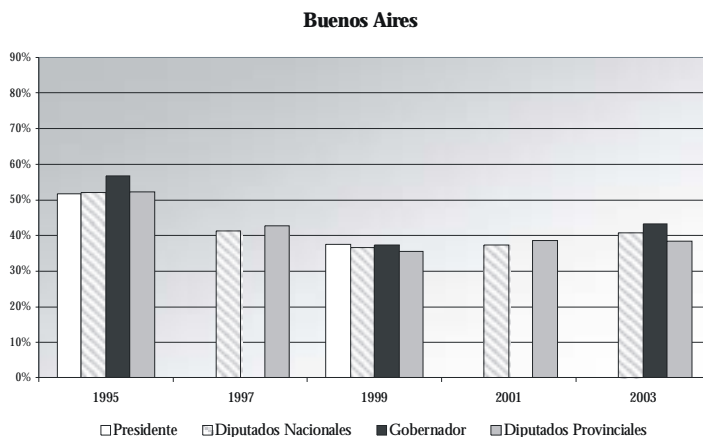
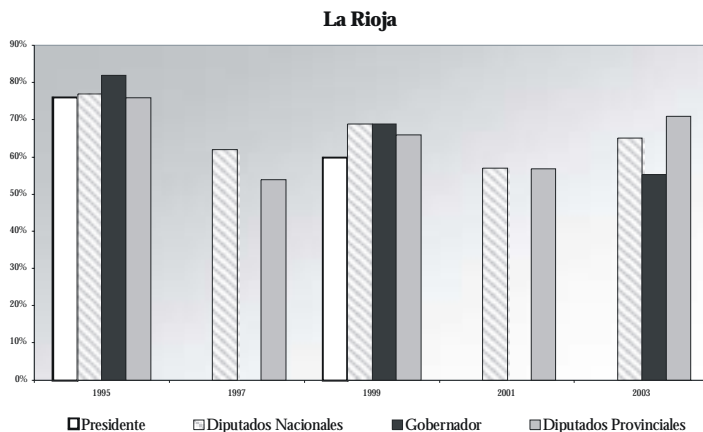
La Rioja



Buenos Aires



**Gráfico 5.15. Voto por el Partido Justicialista
La Rioja y Buenos Aires
Categorías seleccionadas, 1995-2003**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

A las diferencias en la magnitud del predominio de los justicialismos provinciales se suma la distinta evolución del voto peronista en el período que nos ocupa. En ambas provincias se registra una declinación en la cosecha electoral del justicialismo. En La Rioja, la caída en la cosecha

justicialista es constante, especialmente en la elección de gobernadores. Ángel Maza obtuvo en 1999 13 y en 2003 27 puntos porcentuales menos que en 1995. En esta última elección, la boleta de diputados provinciales del Partido Justicialista obtuvo 16% más que la de gobernador, lo que pone de manifiesto tensiones internas en esta organización que analizaremos en la sección siguiente. La caída del justicialismo bonaerense se registra a partir de 1997, cuando también parece haberse detenido. Desde entonces, el voto justicialista en Buenos Aires se mantiene aproximadamente en el mismo nivel.

Como hemos comentado anteriormente, en ambas provincias, la distribución de bancas entre los partidos no guarda proporción con la distribución de los votos. Esta diferencia obedece a la acción del régimen electoral. En el caso riojano, la elección de un solo legislador en la mayoría de los departamentos es el factor decisivo. En Buenos Aires, la principal fuente de desproporción es el cociente electoral, cuyo impacto se acentúa cuando los votos se dispersan entre un gran número de agrupaciones (Calvo y Escolar, 2005; Escolar y otros, 2005).⁹⁶ En estas provincias, el principal beneficiario de esta desproporción es el Partido Justicialista. La magnitud de ese beneficio es sensiblemente mayor en La Rioja que en Buenos Aires. El resultado político de este factor institucional puede observarse en la tabla 5.16. El gobernador justicialista riojano disfrutó de un control casi absoluto sobre la legislatura provincial. Notoriamente, la proporción de legisladores justicialistas aumentó a pesar de que la proporción de votos de este partido se redujo constantemente a lo largo del período. El aumento de la mayoría legislativa oficialista pone de manifiesto el impacto de la reducción de la cantidad de diputados elegidos por cada departamento dispuesta en la reforma constitucional de 2002. Solamente en el bienio 2000-2001 un gobernador justicialista bonaerense no contó con mayoría propia en la Legislatura Provincial. De modo interesante, la proporción de legisladores justicialistas aumentó entre 2002 y 2004. Este aumento resulta de la interacción entre el sesgo mayoritario de la fórmula electoral y la dispersión del voto opositor.

⁹⁶ Recordamos que los partidos que no alcanzan este cociente no participan de la distribución de cargos.

Tabla 5.16. Tamaño de las bancadas oficialistas en las legislaturas provinciales
La Rioja y Buenos Aires, 1996-2005

	1996-97 %	1998-99 %	2000-01 %	2002-03 %	2004 %
La Rioja	93	87	83	91	91
Buenos Aires Senadores	65	54	48	61	74
Buenos Aires Diputados	53	49	45	51	61

Fuente: Ministerio del Interior.

El sistema de partidos argentinos se ha disgregado y desnacionalizado. La coincidencia de estas dos tendencias implica no solamente que la estructura nacional del sistema difiere respecto de las estructuras provinciales, sino que también las estructuras provinciales difieren entre sí. El análisis comparativo de los sistemas riojano y bonaerense confirma este argumento, ya desarrollado en el capítulo 1. Dada la variedad en la regulación institucional de la competencia política en distintas provincias (Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005) los partidos políticos argentinos siempre debieron ser capaces de desenvolverse en entornos institucionales distintos. Pero a la variedad de entornos institucionales se sumó, durante el período que analizamos, un aumento en la variación inter-provincial de los resultados electorales. Algunos sistemas, como el riojano, fueron poco afectados por los cambios en la distribución inter-partidaria de los votos. En otros sistemas, como el bonaerense, esos cambios se manifestaron con mucha intensidad. La aparición de nuevas agrupaciones partidarias es una condición necesaria del aumento de la dispersión. Los candidatos y los votantes abandonan a los partidos establecidos. La probabilidad de abandono es más alta cuando las reglas electorales permiten que varias agrupaciones puedan acceder a los cargos nacionales y provinciales en juego. Esto ocurre en Buenos Aires, pero no en La Rioja. Por eso el sistema partidario bonaerense se fragmentó y el riojano no.

La disgregación y la heterogeneidad territorial en la distribución de los votos se detiene en las fronteras de las provincias. La potencia de agregación de la escala provincial obedece fundamentalmente a que los recursos materiales y simbólicos que sostienen a los partidos se concentran en este nivel. El sistema de partidos y los partidos pierden integridad en la escala nacional, pero la conservan, en distinta medida, en cada una

de las provincias. Ahora, en la amplia mayoría de las provincias los sistemas electorales benefician a los partidos que obtienen más votos y este beneficio es mayor cuanto más disperso está el voto de los partidos menores. De este modo, las nuevas agrupaciones que compiten en los distritos más grandes enfrentan muchas dificultades para acceder a los recursos materiales y a cargos que les permitan consolidarse como alternativa de reemplazo nacional o provincial. Esta observación confirma lo que hemos afirmado previamente: solamente el Partido Justicialista puede plantearse el desafío de reconstituir una coalición nacional. La territorialización, acentuada por el sesgo mayoritario de los sistemas partidarios provinciales, magnifica los problemas de coordinación intra e inter-provincial para las agrupaciones no peronistas. Esto sugiere que es probable que, bajo las actuales reglas de juego, la tendencia a la disgregación y desnacionalización del sistema de partidos se mantenga en el largo plazo.

Sugerimos antes que la disgregación nacional del sistema de partidos puede entenderse, entre otras cosas, como resultado de la desintegración nacional de los partidos. Observamos aquí que algunos sistemas de partidos provinciales se han fragmentado y otros no. Pero las tensiones competitivas pueden registrarse tanto entre distintos partidos como dentro de cada partido. Esas tensiones competitivas en algunos casos llevan a la fragmentación del sistema de partidos provincial y en otros no. En la sección siguiente ofrecemos una serie de argumentos para interpretar esta diferencia.

Las facciones de los partidos provinciales y su integración

Exponemos en esta sección los resultados de un examen de la composición interna de los partidos políticos que compitieron en Buenos Aires y en La Rioja entre 1995 y 2003 (en algunos casos, el análisis refiere a episodios previos a 1995). El examen procura elucidar la lógica de formación de los agrupamientos internos en los partidos.

Como hemos venido haciendo a lo largo de este estudio, utilizamos la expresión “facciones” para designar genéricamente a estos agrupamientos. Puesto que nuestro foco es la competencia electoral inter e intra-partidaria, entendemos por facciones a los grupos internos que presentan candidatos para competir por candidaturas o cargos partidarios. Para competir por algunas candidaturas se considera todo el territorio provincial como distrito electoral y, en otros casos, la competencia tiene lugar en unidades territoriales sub-provinciales. Se recordará que, en el caso riojano estas

unidades territoriales sub-provinciales (los departamentos) coinciden con las unidades de residencia (las localidades). En Buenos Aires hay varias localidades en cada sección. Para analizar cómo se componen los agrupamientos internos, es importante entonces considerar si las mismas facciones compiten en todas las unidades territoriales sub-provinciales. Cuando este es el caso, diremos que existe *enlace*⁹⁷ en los partidos. Cuando las mismas facciones presentan candidatos para distintos cargos diremos que hay *integración* en los partidos.

Puesto que los cargos de diputados nacionales y de gobernador se eligen en toda la provincia, siempre existe alguna medida de enlace: las facciones que presentan candidatos para estos cargos deben hacerlo en todo el territorio de la provincia. Que haya enlace no implica que haya integración: un conjunto de facciones puede participar de la competencia por los cargos de diputados y gobernador y un conjunto distinto presentar candidatos para legisladores provinciales. Tanto el enlace como la integración son atributos asociados con la unidad partidaria. Es más sencillo resolver los problemas internos de coordinación e intercambio cuando la estructura de división faccional es más simple.

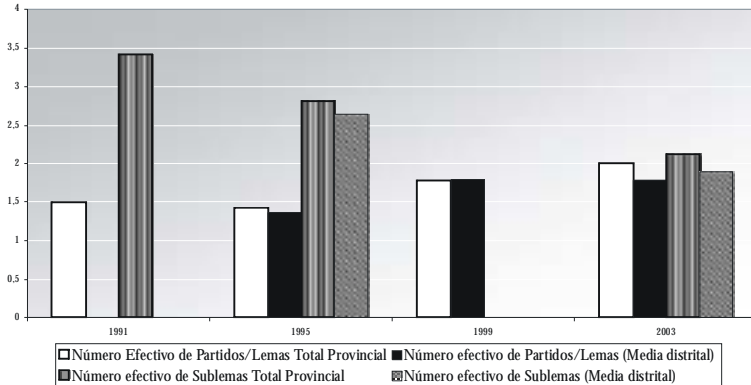
La relativa complejidad en la estructura de división interna en los partidos depende de distintos factores. La decisión de coordinar los esfuerzos de movilización en distintos territorios y para distintas categorías de candidatos puede obedecer: a) coincidencias ideológicas o doctrinarias; b) las obligaciones, las prohibiciones y los incentivos que presenta la regulación electoral; y c) la dependencia de una fuente común de recursos materiales y/o simbólicos. Procuraremos interpretar las diferencias interprovinciales y la evolución temporal de las estructuras faccionales de acuerdo con estos criterios.

En La Rioja, el enlace y la integración partidaria son bajos. Confirmando las estimaciones que anticipamos a lo largo de la exposición, dentro de los partidos de esta provincia, el grado de división interna es bastante más alto que el que puede encontrarse en Buenos Aires. Distintas facciones compiten en distintos territorios y la agrupación en facciones para cargos de nivel provincial o nacional no corresponde con los agrupamientos de acuerdo con los cuales se dirimen los cargos provinciales. Esta tendencia comienza a acentuarse a partir de 1995, especialmente

⁹⁷ Esta noción traduce aproximadamente la noción de *linkage* (Cox, 1997), que es la que la literatura especializada usa con más frecuencia para designar la coordinación entre candidatos que compiten en distintos territorios.

en la disputa por los cargos legislativos provinciales. Los gráficos 5.17. y 5.18. ilustran esta evaluación.

**Gráfico 5.17. Agregación y faccionalismo partidarios
La Rioja, elecciones de gobernadores, 1991-2003**



El gráfico 5.17. exhibe la evolución de las cuatro elecciones de gobernador realizadas entre 1991 y 2003. Las columnas blancas representan el número efectivo de partidos o lemas en el total provincial. Las columnas negras, el número efectivo de partidos o lemas promedio en los 18 departamentos. Las columnas con rayas verticales registran el número efectivo de sub-lemas. La Ley de Lemas habilita a participar de las elecciones generales a todas las facciones partidarias. El cálculo del número efectivo de sub-lemas⁹⁸ nos da una idea del grado de división interna en los partidos. Como hemos visto, el Partido Justicialista fue la fuerza largamente dominante en todos estos comicios. Este indicador captura entonces, fundamentalmente, el grado de división interna dentro del justicialismo. Las columnas con rayas diagonales representan el número efectivo de sub-lemas en el promedio de los departamentos.

A partir de los datos sintetizados en el gráfico pueden hacerse las siguientes observaciones: primero, la competitividad interpartidaria (representada por la columna blanca) creció entre 1991 y 2003, pasando de 1,5 a 2 partidos efectivos; segundo, la competitividad interna en las elecciones

⁹⁸ El número efectivo de sublemas resulta de la suma del total de sub-lemas en competencia ponderada por la proporción de votos obtenida por cada uno de ellos.

nes de gobernador se redujo sistemáticamente entre 1991 y 2003, pasando de 3,5 sub-lemas efectivos en 1991 a 2,1 sub-lemas efectivos en 2003; tercero, la diferencia entre el total provincial y el promedio departamental en el número efectivo de lemas o sub-lemas es poco apreciable, lo cual sugiere que el incentivo para competir bajo distintos sub-lemas en distintos departamentos en una elección de gobernador es débil.

El incremento en la competitividad inter-partidaria refleja el retroceso electoral del justicialismo comentado previamente. Como indicamos, el pronunciado sesgo mayoritario del régimen electoral local dificulta que agrupaciones opositoras puedan traducir este retroceso en límites al poder institucional de esta agrupación. La probabilidad de que un candidato justicialista pierda una elección a gobernador sigue siendo muy baja, pero ha aumentado respecto de lo que ocurría a principios de la década de los noventa.

La reducción de la competitividad intra-partidaria para el cargo de gobernador resultó de la manipulación de las reglas electorales y, más recientemente, de la constitución de una alternativa justicialista por fuera de la estructura oficial del PJ riojano. Como ocurrió en otras provincias argentinas (Calvo y Micozzi, 2005), el gobernador riojano Ángel Maza llevó adelante reformas que le permitieron explotar los problemas de coordinación entre las facciones del justicialismo para debilitar los potenciales desafíos a su liderazgo. En 1991 se llevó adelante la primera elección de gobernador en La Rioja desde que Carlos Menem abandonara la provincia para asumir la Presidencia de la Nación. La regulación electoral vigente inducía al enlace y la integración entre las facciones. El inciso “c” del artículo 12 de la Ley 5536 demandaba el aval de “por lo menos el 10% de afiliados al partido con lema registrado” para la constitución del los sub-lemas. La reunión de este porcentaje de avales requería la coordinación entre facciones de distintos departamentos. Cuatro sub-lemas compitieron por la gobernación y los mismos cuatro presentaron listas de diputados provinciales. De todos modos, la relativa debilidad del oficialismo de 1991 (el gobernador a cargo había reemplazado a Carlos Menem desde julio de 1989) permitió que varias agrupaciones compitieran por el premio mayor en condiciones más bien parejas. En 1995, el sub-lema del gobernador Bernabé Arnaudo resultó derrotado por el que encabezaba Maza, por entonces secretario de Minería de la Nación. Estos fueron los dos únicos sub-lemas en competencia por la gobernación. En esta elección comienza a registrarse la desintegración entre niveles que se haría más pronunciada a partir de 2001. Mientras que el número efectivo

de sub-lemas en la elección de gobernadores fue de 2,8, por las diputaciones provinciales compitieron 15 sub-lemas efectivos en el total provincial (con un promedio de 4 en cada distrito).

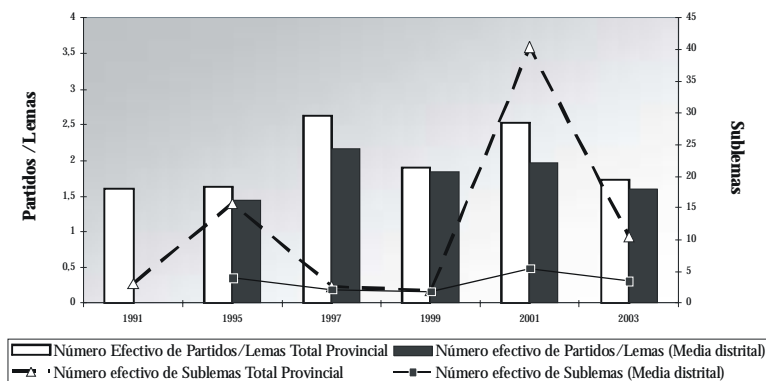
Inmediatamente después de que Maza asumiera la gobernación, la Ley de Lemas fue derogada. La candidatura por la gobernación de 1999 fue disputada en una interna abierta en la que Maza se impuso con el 67% de los votos.⁹⁹ Como hemos comentado, la constitución del Frente con Todos indujo a la restitución de la Ley de Lemas en 2001 y a la reducción del tamaño promedio de los departamentos en 2002. La Ley 7099 (restitutiva del sistema de lemas) debilitó los requisitos para la constitución de sub-lemas vigentes entre 1991 y 1995,¹⁰⁰ prohibió las alianzas entre sub-lemas de orden departamental (art. 147), entre sub-lemas de orden departamental y sublemas de orden provincial que pertenezcan a otros lemas (art. 147) y obligó a los sub-lemas a utilizar “en todos sus actos, la denominación del Lema al que pertenecen” (art. 149). Estas disposiciones sugieren que las medidas del gBobierno apuntaban a evitar que la división resultante de la competencia por la senaduría se tradujera en un cisma partidario para todas las categorías. Los resultados del escrutinio verificaron que este temor estaba bien fundado. El PJ obtuvo el 55% de los votos para gobernador y el 71% para diputados provinciales. El Frente con Todos recogió el 43% de los votos para gobernador y el 24% para legisladores provinciales. La diferencia sugiere que muchos votantes de la lista legislativa justicialista optaron por la lista de gobernador del Frente con Todos. Es probable que los candidatos legislativos del justicialismo hayan inducido este comportamiento en muchos de sus votantes. A pesar de que el 90% de los diputados riojanos pertenecen al partido del gobernador, varios de ellos llegaron a sus bancas en una alianza, implícita o explícita, con su adversario. La reducción en la competencia intra-partidaria coincide con el aumento en la competencia inter-partidaria. Frente a un gobernador habilitado para competir indefinidamente por la re-elección, algunos dirigentes justicialistas optaron por abandonar el partido y, a pesar del abandono, pudieron seguir explotando alianzas con dirigentes que compiten por cargos de menor nivel y permanecieron dentro del partido.¹⁰¹

⁹⁹ Ver tabla 5.19. más adelante.

¹⁰⁰ Demanda un mínimo de 10 y un máximo de 30 afiliados para conformarla junta promotora de un sub-lema (art. 137, inciso “a”, punto “1”)

¹⁰¹ Algunas interpretaciones recientes (por ejemplo, Calvo y Micozzi, 2005) sugieren que el sistema de lemas permite que los candidatos por puestos legislativos compitan entre sí

**Gráfico 5.18. Agregación y faccionalismo partidarios
La Rioja elecciones de diputados provinciales, 1991-2003**



Observamos en el gráfico 5.18. la evolución de la competencia por los cargos en la legislatura riojana. Las columnas blancas representan el número efectivo de partidos o lemas en el total provincial; las negras el promedio efectivo departamental de partidos o lemas; la línea punteada el total efectivo provincial de sub-lemas y la continua, el promedio efectivo departamental de sub-lemas (en 1997 y 1999 no hubo sub-lemas). La competencia intra-partidaria sigue aquí un camino distinto que en la competencia por la gobernación: se mantiene en niveles cercanos a 1,5; excepto en los años en que las legislativas provinciales no coincidieron con elecciones de cargos ejecutivos (1997 y 2001). Los números efectivos de sub-lemas son mucho más altos que los de lemas, especialmente en el agregado provincial. El enlace es débil: compiten por cargos en la legislatura distintas facciones en cada departamento. Por cierto, la Ley 7099 prohíbe el enlace, puesto que impide las alianzas entre sub-lemas departamentales. De todos modos, la oscilación inter-temporal en el número efectivo de lemas indica que el faccionalismo obedece a circunstancias coyunturales que son independientes de los incentivos institucionales: el

apoyando la misma lista para gobernadores y que evita, así, que se compita por fuera de los partidos. El análisis del caso riojano sugiere que los efectos de la Ley de Lemas son más difíciles de estimar. El sistema de lemas, como tal, no induce a que los candidatos para una categoría de cargos apoyen a los candidatos de otras categorías y tampoco reduce, por sí, la probabilidad de los cismas partidarios.

número de sub-lemas se redujo notoriamente entre 2003 y 2001 a pesar de que las reglas electorales no cambiaron.

En síntesis, en La Rioja, distintas facciones compiten por distintos cargos: la integración partidaria es baja. Este resultado obedece a la volatilidad de los acuerdos entre facciones provinciales y facciones departamentales y la prohibición legal de las alianzas inter-departamentales. En la elección de cargos ejecutivos, la competitividad inter-partidaria aumentó y la intra-partidaria se redujo. Frente a los obstáculos para acceder a cargos de alto rango a través del justicialismo, algunos dirigentes optaron por abandonar la organización y los cambios institucionales no fueron suficientes para aumentar el costo de ese abandono. El conjunto de facciones que compiten por cargos legislativos es más amplio que el de las que compiten por la gobernación y varía entre departamentos (el enlace partidario es bajo). El pequeño tamaño de los departamentos induce a que varias agrupaciones se esfuercen por alcanzar el único cargo disponible en la mayoría de ellos y la prohibición legal impide que se desarrollen estrategias conjuntas en distintos territorios.

En la provincia de Buenos Aires, en cambio, es mucho más frecuente que las mismas facciones compitan por distintas categorías de cargos y en cada sección electoral de la Provincia. El nivel de enlace e integración partidarios son significativamente más altos que en La Rioja, tanto en el Partido Justicialista como en la Unión Cívica Radical, como se indica en las tablas 5.19. y 5.20., más adelante.

En 1995, el justicialismo bonaerense confeccionó una lista de unidad para dirimir las candidaturas tanto para los cargos nacionales como para los provinciales. En 1997, la lista que representó al oficialismo del Partido compitió contra otra, representante del Movimiento Peronista Bonaerense, en seis de las ocho secciones (el duhaldismo concurrió dividido en las dos restantes) y para todas las categorías. En 1999, la lista oficial enfrentó a la que proponía la fórmula Antonio Cafiero-Federico Scarabino para la gobernación. En ambas ocasiones, la lista oficial obtuvo cerca del 80% de los votos. En 2001, la lista que llevaba a Duhalde como candidato a senador enfrentó la competencia de otras dos (que no alcanzaron a presentarse en todas las secciones), una cuarta lista se agregó a la competencia para integrar la lista de diputados nacionales y las candidaturas legislativas provinciales se determinaron a partir de una lista de unidad. Nuevamente, ninguna de las listas opositoras al oficialismo alcanzó el 25% indispensable para acceder a la representación de minoría. En 2003, una lista de unidad se presentó en la interna abierta en la que se consagraron todas las

candidaturas (solamente hubo competencia para las candidaturas de legisladores provinciales por la octava sección electoral). En contraste, en La Rioja, las listas opositoras alcanzaron proporciones mucho más altas, aun en los casos en que las candidaturas se determinaron de acuerdo con elecciones internas en lugar de con la Ley de Lemas.

El panorama fue semejante en el radicalismo de Buenos Aires hasta 1999. En esa elección, la lista representante del oficialismo partidario se impuso ampliamente en las elecciones de candidatos a diputados nacionales y vice-gobernador.¹⁰² Se observó un poco más de dispersión en las elecciones para legisladores provinciales. En algunas secciones, las facciones que competían unidas para cargos de mayor rango se separaban para decidir cargos legislativos. En 2001 y 2003 aumentó la competitividad interna, la tendencia a competir bajo distintos arreglos para distintos cargos y a presentar distintas listas en distintas secciones. No obstante, y a pesar de la profunda crisis que atravesó el partido en este período (que se refleja en la reducción del número de votantes en las internas y en el porcentaje de votos en blanco de 2003), las listas oficiales se impusieron en todas estas compulsas.

¹⁰² En ese año, las listas que se presentaron a elecciones generales llevaron a una afiliada al Frepaso como candidata a gobernadora y a dirigentes de ese partido en las listas de legisladores nacionales.

Tabla 5.19. Selección de candidatos en el Partido Justicialista, La Rioja y Buenos Aires, 1995-2003

	La Rioja				Buenos Aires					
	1995	1997	1999 ¹	2001	2003	1995	1997	1999	2001	2003
Senadores Nacionales		-		Lista única y división	-		-		Interna 3 Listas	-
Diputados Nacionales	Interna	Interna	Interna abierta Adrián Menem 65%	Lista única y División	División	Interna Lista de unidad	Interna 2 listas (Duhaldismo y MoPeBo) En 2 secciones electorales el duhaldismo presentó listas separadas para legisladores provinciales. El MoPeBo no alcanzó minoría.	Interna Lista Duhalde- Presidente vs. Lista Cañero-Scarabino, está última no alcanza minoría. ²	Interna 4 Listas	Interna abierta Gobernador; Lista de Unidad Legisladores nacionales y provinciales; Lista de unidad excepto en La Plata ³
Gobernador	Lemas	-	Interna Abierta Maza 67%	--	Lemas				-	
Diputados provinciales	Lemas	Interna	Interna abierta	Lemas	Lemas				Interna Lista de unidad excepto en la 8 Sección ⁴	
Senadores provinciales			-							

¹ Fuente: La Hoja de títulos, Oficina del vocero gubernamental de la Rioja, 14 de abril de 1999.

² El Día de La Plata, 10 de mayo de 1999, "Amplísimo triunfo de Duhalde".

³ El Día de La Plata, 30 de marzo de 2003, "Definen hoy candidatos el PJ y la UCR bonaerenses".

⁴ El Día de La Plata, 12 de agosto de 2001, "Internas para consagrar a Duhalde candidato a Senador".

Tabla 5.20. Elecciones internas en la Unión Cívica Radical. Buenos Aires, 1999-2003

	1999			2001			2003			
	Diputados nacionales	Gobernador	Legisladores provinciales	Diputados nacionales	Senadores Provinciales	Diputados Provinciales	Diputados nacionales	Gobernador	Senadores Provinciales	Diputados Provinciales
Lista 10 / Casella Moreau Storani / Rojo	82.5%	82.1%	61.2%	51.1%			67.4%	67.3%	46.3%	45.6%
Lista 20 / García Posse Alfonsín h / Azul	12.4%	13.6%	9.8%	43.2%			4.8%	5.1%	2.6%	
Lista 11			13.1%		5.0%					
Lista 19			3.6%		0.3%					
Lista 15			4.9%		37.8%	50.8%				
Lista 4			2.1%		3.0%					
Lista 8										
Lista 129					42.5%	9.7%				
Lista 5					5.2%					
Lista 24					1.1%					
Lista 215						5.4%				
Lista 99						25.1%				
Lista 239						4.3%				
Marrón									16.5%	
Rojo y verde									27.4%	
Juntos										13.7%
Verde										17.6%
Celeste										8.3%
Blancos	5.0%	4.2%	4.9%	5.6%	5.1%	4.7%	27.5%	27.3%	6.9%	14.5%
Nulos	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%
Numero efectivo de listas	1.4	1.4	2.4	2.2	3.0	3.0	1.9	1.9	3.1	3.5
Total de Votes	292879	293044	310320	312279	184508	127755	195571	194366	82767	73405

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Junta Electoral de la UCR, provincia de Buenos Aires. La diferencia en la constitución y la distribución territorial de las facciones entre Buenos Aires y La Rioja pone de manifiesto el contraste entre los entornos sociales e institucionales que ofrecen estas provincias y que analizamos en detalle anteriormente. La división del territorio bonaerense en secciones obliga a los grupos internos a desarrollar acuerdos que atraviesen las fronteras territoriales. El peso demográfico de las secciones más grandes en la determinación de las candidaturas de más alto rango (los cargos legislativos nacionales y la gobernanación) fomenta la coordinación inter-seccional. Adicionalmente, la existencia de figuras políticas locales de peso en el escenario provincial, como los intendentes, disuade (pero, por supuesto, no impide) la formación de pequeñas facciones en los espacios municipales.

Naturalmente, esto no quiere decir que los partidos políticos bonaerenses sean organizaciones monolíticas o inexpugnables. Están atravesadas por conflictos tan intensos como los que afectan a cualquier organización cuyos miembros compiten entre sí. Lo que distingue a estas organizaciones de sus pares riojanas, especialmente el justicialismo, es que los conflictos de intereses se manifiestan en el plano electoral interno. Para ilustrar este punto, a continuación reseñamos brevemente los principales conflictos internos en los dos grandes partidos bonaerenses.

Cuando llegó a la gobernación de Buenos Aires, en 1991, Eduardo Duhalde estructuró una coalición de respaldo a partir de un cuidadoso reparto de espacios y recursos de poder entre dirigentes ex caferistas, nucleados en la Liga Peronista Bonaerense, y sus seguidores originales, encolumnados en la Liga Federal. Según sostienen algunos estudios, los primeros pasaron a controlar el voluminoso presupuesto de la Legislatura bonaerense y los segundos quedaron a cargo del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia (Levistsky, 2003a, 2003b). El quiebre del equilibrio político del justicialismo en el plano nacional comenzó a desestabilizar el arreglo que limitaba la competencia entre las ligas del justicialismo bonaerense. El primer conflicto se desató a propósito de la integración de la lista de candidatos a diputados nacionales en 1997. La disputa por el segundo lugar resultaba especialmente importante. De acuerdo con la tradición parlamentaria argentina, la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación corresponde a un legislador bonaerense, y el acuerdo en el PJ provincial era que quien ocupara ese segundo puesto en la lista del partido en esa provincia presidiría la Cámara.¹⁰³ Los candidatos para ese puesto eran Alberto Pierri, influyente dirigente de La Matanza perteneciente a la Liga Federal y entonces Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, y Antonio Cafiero, histórico dirigente justicialista, ex Gobernador y miembro de la Lipebo. Duhalde jugó fuerte a favor de la candidatura de Pierri. Argumentando la intención de preservar el equilibrio entre las Ligas bonaerenses, indicó que la Lipebo debería resignar la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia si deseaba colocar a uno de sus hombres en el mismo puesto en la Nación. La apertura del flanco en el frente duhaldista animaba a los otros dirigentes nacionales a avivar el fuego de la interna bonaerense. La candidatura de Cafiero era apoyada por Ramón Ortega, que se encontraba hilvanando su proyecto presiden-

¹⁰³ *Clarín*, 8 de mayo de 1997.

cial, y por Fernando Galmarini, generalmente alineado con la Liga Federal, pero fiel al liderazgo nacional de Carlos Menem. Finalmente, la presión de Duhalde pudo más que estos impulsos y Cafiero, indicando que “estamos aquí en función de un proyecto, no de los cargos,”¹⁰⁴ aceptó declinar su candidatura. Finalmente, la lista quedó integrada con Pierri en segundo lugar y Saúl Ubaldini, asociado con la Lipebo, en tercero. Como vimos, esta lista se impuso cómodamente sobre la del Movimiento Peronista Bonaerense en las elecciones internas de mayo de 1997.

Las elecciones de 1999 plantearon otro conflicto competitivo. Duhalde dejaba la gobernación y se abría la competencia para encontrar su reemplazante. En la veta abierta por la derrota de octubre de 1997 y desarmado a las ligas como principal mecanismo de negociación entre los líderes provinciales, algunos intendentes del Conurbano decidieron dar un paso adelante para influir en la designación del candidato a reemplazar a Duhalde. Los intendentes de Avellaneda, Quilmes, San Martín y San Fernando respaldaron la candidatura de Felipe Solá, quien en marzo de 1998 lanzó su línea interna Nuevo Espacio Bonaerense.¹⁰⁵ Dirigentes de la Liga Federal como Hugo Toledo y Alberto Pierri aspiraban a la misma candidatura. El gobernador saliente prefería a Carlos Ruckauf.¹⁰⁶ Para hacer frente al pasaje de Ruckauf a la Provincia, los intendentes del Nuevo Espacio más otros como el de Hurlingham, el de Moreno, el de José C. Paz y el de La Matanza, constituyeron el Grupo Bauen.¹⁰⁷ Sin embargo, entre el comienzo del año y las elecciones internas en las que se dirimió el candidato a gobernador, Duhalde consiguió tentar a Felipe Solá para que secundara a Carlos Ruckauf en la boleta oficialista. Este binomio se enfrentó a otro integrado por Antonio Cafiero y Federico Scarabino, intendente de Quilmes e integrante del Grupo Bauen.¹⁰⁸ Para poner a prueba la

¹⁰⁴ *Clarín*, 9 de mayo de 1997.

¹⁰⁵ *El Día de La Plata*, 8 de marzo de 1998.

¹⁰⁶ El entonces Vicepresidente disfrutaba del reconocimiento de un sector de la opinión pública por su oposición a la reelección de Carlos Menem y por algunos gestos como la renuncia, ejercida en su carácter de titular del Senado, a tomarle juramento a Ramón Saadi (que había sido electo por Catamarca pero enfrentaba un proceso judicial).

¹⁰⁷ En enero de 1999, habiendo confirmado que no podía contar con el apoyo de Duhalde para competir por la candidatura a gobernador, Alberto Pierri se acercó a este sector y comenzó a manifestar públicamente su preferencia por Carlos Menem como candidato a Presidente (la sociedad entre Pierri y Menem se reeditaría en 2003).

¹⁰⁸ Otros integrantes de ese grupo, como los intendentes de Hurlingham y Avellaneda, dieron su apoyo a la fórmula opositora, el que se sumaba a los del presidente Menem y su nuevo socio en la Provincia, Alberto Pierri.

lealtad de los dirigentes y punteros municipales, Duhalde concurrió al comicio en el primer lugar de la lista oficial de pre-candidatos a diputados nacionales. Los resultados de la elección interna, celebrada el 9 de mayo de 1999, demostraron que la arquitectura política diseñada por Duhalde era resistente a la inestabilidad de los alineamientos internos y los intentos de colonización del territorio bonaerense por parte de otros dirigentes nacionales. La lista “Duhalde Presidente” se impuso cómodamente.

Las candidaturas para las elecciones legislativas de 2001 se dirimieron de un modo semejante. Duhalde volvió a presentarse al comicio interno, esta vez como primer pre-candidato a senador nacional por la Provincia. Previsiblemente, las listas oficiales volvieron a imponerse con holgura.

Curiosamente, Duhalde enfrentó los desafíos más serios a su control sobre el aparato provincial mientras ocupó la Presidencia. El sistema de neo-lemas le permitió al ex Gobernador resolver el dilema de evitar el éxodo de los pre-candidatos presidenciales y rehusarle el triunfo a Menem en una interna, pero le planteaba serios inconvenientes a los intendentes justicialistas. Ni la candidatura presidencial de José Manuel de la Sota ni la de Néstor Kirchner resultaban atractivas para movilizar el electorado de sus distritos. Toda la presión que Duhalde ejerció desde la Presidencia no fue suficiente para que los intendentes de Merlo, Mercedes, Campana, Suipacha y Marcos Paz no movilizaran a sus organizaciones territoriales a favor de la boleta de Adolfo Rodríguez Saá. Por primera vez desde 1988, en abril de 2003 los intendentes justicialistas de Buenos Aires distribuyeron su apoyo entre distintos candidatos presidenciales justicialistas. A pesar de ello, como hemos visto, las candidaturas para las elecciones de gobernador, diputados nacionales y legisladores provinciales de 2003, volvieron a encuadrarse en una lista de unidad.

La nota saliente de estos análisis es la estabilidad del esquema de distribución de recursos y espacios de poder a partir del cual Eduardo Duhalde consiguió limitar la competencia inter-faccional en la escala provincial del justicialismo de Buenos Aires. Este esquema descansa en una estructura institucional que ofrece fuertes incentivos para promover el enlace y la integración entre facciones.

A comienzos del período, las líneas internas dominantes en el radicalismo bonaerense eran tres: Convergencia, liderada por Juan Manuel Casella, el Movimiento por la Democracia Social (Modoso), identificado con el liderazgo nacional de Raúl Alfonsín y liderado en la Provincia por Leopoldo Moreau, y la Corriente de Opinión Nacional (CON), liderada por Federico Storani. Estas tres líneas habían estado enfrentadas a partir

de 1993 a propósito del Pacto de Olivos y la candidatura presidencial de 1995. Sin embargo, en 1999 establecieron un acuerdo de cooperación para conformar las listas de candidatos a cargos electivos y autoridades partidarias a escala provincial. Como vimos, en algunas secciones competían entre sí o se aliaban con distintas agrupaciones locales.

En 1999, luego de la interna presidencial de la Alianza, el radicalismo provincial debía elegir su candidato a vicegobernador. La conducción nacional de la coalición respaldaba la candidatura del Intendente de San Isidro, Melchor Posse. El Modeso y la CON resistían esa nominación y respaldaban, en cambio, al Intendente de Vicente López, Enrique García. La presión de las autoridades nacionales permitió alcanzar un acuerdo entre el Modeso, la CON y Convergencia (que a partir de entonces comenzarían a ser referidos como la “Alianza chica”), por un lado, y el *possismo*, por otro. Este acuerdo alcanzaba solamente a la candidatura a vicegobernador. Para el resto de los cargos electivos provinciales, las alianzas entre los integrantes de la *Alianza chica* se definieron de distintos modos en cada distrito. A pesar de la amplitud de esta coalición, García no resignó sus aspiraciones y presentó lista propia en cuatro secciones electorales. Previsiblemente, la lista oficialista terminó imponiéndose el 28 de marzo.

Como resultado de estas elecciones, Moreau fue designado Presidente del Comité Provincia, Storani respaldado para presidir el bloque de diputados de la Nación y el *casellismo* ocupó la presidencia de las bancadas en la Legislatura provincial. Posse, García y la línea liderada por Raúl Alfonsín hijo (Radicales para el cambio) conformaron la oposición.

A partir de la asunción de De la Rúa, diversos factores comprometieron la integridad de la *Alianza chica* y debilitaron la disciplina de las organizaciones seccionales respecto de los líderes de las líneas internas. A mediados de 2000, Convergencia cuestionaba la falta de espacios en el Gobierno nacional y en la Legislatura provincial y amenazaba con romper el acuerdo con Storani y Moreau y armar otro con Posse.¹⁰⁹ Por otro lado, al ocupar el Ministerio del Interior de la Nación, la suerte del *Storanismo* quedaba ligada a la del Gobierno nacional y presa de los acuerdos de cooperación entre De la Rúa y el entonces gobernador de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. El avance de la crisis a partir de octubre de 2000 reforzaría estas tendencias. A comienzos de 2001, Raúl Alfonsín (h.) anunció su intención de competir con el oficialismo en la interna para encabezar el

¹⁰⁹ *El Día*, 8 de mayo de 2000.

Comité Provincia y definir las listas de diputados nacionales. Los integrantes de la *Alianza chica* intentaron alcanzar un acuerdo que evitara el comicio interno, sin éxito. Las elecciones se realizaron el 24 de junio de 2001. La CON, Convergencia y el Modeso presentaron una lista conjunta para los cargos partidarios y electivos nacionales. *Radicales para el cambio* presentó otra con García como candidato a delegado al Comité Nacional y Posse a diputado nacional. En los comicios seccionales para cargos provinciales y municipales, las organizaciones locales desarrollaron estrategias completamente independientes del liderazgo provincial. En todas las secciones excepto la VI y la I se presentan entre tres y cinco listas de candidatos para cargos partidarios y electivos locales.¹¹⁰

El caótico final del gobierno de De la Rúa, y el acompañamiento de los legisladores nacionales bonaerenses a la administración de Duhalde alimentaron el conflicto interno, especialmente de parte de los Intendentes. Durante 2002, los jefes comunales reclamaron autonomía para definir las estrategias electorales en cada distrito, incluyendo determinar la fecha de convocatoria a elecciones. Esperaban de este modo protegerse de lo que calculaban sería una catastrófica derrota de los candidatos del partido para los otros niveles de gobierno. La señal más clara de rebeldía la dio Melchor Posse, sumándose a la boleta de Adolfo Rodríguez Saá como candidato a vicepresidente. Por esta causa fue expulsado del partido. Las líneas componentes de la *Alianza chica* concurren separadas a las elecciones internas de marzo de 2003. La CON, Convergencia y el possismo presentaron a Federico Storani como primer pre-candidato a diputado y a Margarita Stolbizer como candidata a gobernadora, ambos dirigentes enrolados en la CON. *Radicales para el Cambio* concurren aliado al Modeso en otra lista. La primera obtuvo más del 65% de los votos pero se registró un 28% de sufragios en blanco. Muchos líderes locales se desligaron de las listas provinciales: mandaron a cortar boleta o no presentaron lista de gobernador y diputados. En localidades como La Plata, Junín y Bahía Blanca las listas de intendentes casi duplicaron en votos a las de diputados y gobernadora.¹¹¹

¹¹⁰ Como hemos visto en la tabla 5.20., el triunfo de la *Alianza chica* fue por un margen muy estrecho, llegó luego de un escrutinio largo e incluyó derrotas de los principales dirigentes de sus líneas integrantes en sus localidades de origen, como la de Leopoldo Moreau en San Isidro y la de Margarita Stolbizer en Morón (*El Día*, 26 de Junio de 2001).

¹¹¹ Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la Junta Electoral de la UCR de la Provincia.

Como vemos, la disputa política dentro de las organizaciones partidarias bonaerenses es intensa y los alineamientos internos no son permanentes. Los integrantes de las facciones y los alineamientos entre grupos partidarios menores varían entre elección y elección. Esta variación es más frecuente en el justicialismo bonaerense que en la UCR de esa provincia y ha tendido a aumentar hacia el final del período que estamos analizando. Sin embargo, la probabilidad de que candidatos para distintos cargos compitan bajo el sello de una misma facción y la chance de que las mismas facciones presenten candidatos en distintas secciones electorales es mucho más alta en Buenos Aires que en La Rioja. Esto hace que, al menos desde el punto de vista del enlace y la integración de los partidos, las organizaciones bonaerenses tiendan a producir intercambios más estables y a resolver problemas de coordinación de modo más eficaz que sus pares riojanas.

Invasión nacional, fronteras provinciales y divisiones partidarias

En abril de 2003 Néstor Kirchner, entonces gobernador de Santa Cruz, fue uno de los tres afiliados al justicialismo que presentó una candidatura presidencial. El apoyo del entonces presidente Duhalde lo animó a enfrentar el desafío y le permitió cosechar buena parte de sus votos en algunos municipios del Conurbano Bonaerense. La percepción de que a partir del apoyo presidencial contaba con buenas chances para evitar el triunfo de los otros candidatos presidenciales justicialistas, le acercó algunos votos en otros distritos. A ellos se sumó el apoyo abrumadoramente mayoritario en la provincia que gobernaba. Con todo esto, reunió un 22% que lo colocó en el segundo lugar en la primera vuelta. Carlos Menem, que había obtenido un 24%, decidió no competir en el ballotage. Con 22% de los votos y la creencia generalizada de que el grueso de su capital político estaba en manos del presidente saliente, Kirchner asumió la primera magistratura el 25 de mayo de 2003.

En septiembre de ese año, se realizaron elecciones legislativas en todos los distritos. El presidente consiguió designar algunos dirigentes fieles a su liderazgo en las listas que el justicialismo presentó en algunos de ellos. Representantes de un nutrido grupo de pequeñas agrupaciones llegaron a la Cámara de Diputados declarando su fidelidad al nuevo presidente y su diferencia respecto del Partido Justicialista. Algunos observadores interpretaron la aparición y el aliento presidencial de estas agrupa-

ciones como signo de una estrategia “transversal” que el oficialismo habría desarrollado para construir respaldo más allá de las fronteras del peronismo. Mientras tanto, el presidente establecía alianzas con gobernadores justicialistas y en algunos distritos, como Misiones y Catamarca, apoyaba candidaturas externas al peronismo oficial. En rigor, cultivaba apoyos dentro y fuera del justicialismo considerando la lealtad a su liderazgo actual y el potencial de amenaza a la continuación de ese liderazgo como únicos criterios de distinción. Recíprocamente, la buena imagen presidencial frente a la opinión pública y la capacidad financiera que el creciente superávit fiscal ofrecía al ejecutivo nacional inducían a justicialistas, miembros de nuevas agrupaciones y, aun, a algunos líderes provinciales radicales, a presentarse públicamente como socios confiables de la Casa Rosada.

En estas condiciones políticas y en un contexto de crecimiento económico y paulatina mejora de algunos indicadores sociales, Kirchner enfrentó pocos sobresaltos en sus primeros dos años de gobierno. El primer signo de inquietud se desató en 2004 a parti del conflicto entre el gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, y las mayorías duhaldistas en las cámaras de las legislaturas bonaerenses. Este conflicto se desató en 2004. El catalizador fue la renuencia de la Legislatura a delegar facultades presupuestarias especiales en el Gobernador. Subyacían a este desacuerdo institucional diferencias por las candidaturas nacionales del justicialismo bonaerenses para las elecciones legislativas de 2005. Hilda González de Duhalde aspiraba a una senaduría por la Provincia. El ejecutivo nacional y el gobernador de la Provincia impulsaban a Cristina Fernández de Kirchner, Senadora por Santa Cruz, para el mismo cargo. Detrás de la competencia para 2005 se adivinaba el conflicto por la candidatura presidencial de 2007. Una solución acordada en el primer turno equivalía a repetir la negociación dos años después. El presidente debía elegir cuándo desafiar el poder de su aliado de 2003 y eligió hacerlo pronto. Durante 2004 y parte de 2005 la decisión presidencial de sostener o no su alianza con el duhaldismo fue el centro de la atención de todos los comentaristas políticos. Se temía que la ruptura de esta alianza comprometiera la viabilidad del mandato de Kirchner durante su último bienio. Como hemos visto, la delegación justicialista bonaerense (en algunos casos, aliada con legisladores de otros partidos elegidos en esa provincia) había demostrado en varias ocasiones su capacidad de vetar muy categóricamente cualquier proyecto político nacional. Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá habían pagado caro el costo de subestimar la capa-

cidad de castigo duhaldista. Para sorpresa de la mayoría de estos observadores, hacia mediados de 2005 las negociaciones entre representantes del ejecutivo nacional y del duhaldismo para decidir la integración de las listas de candidatos bonaerenses se quebraron. Kirchner decidió entonces enfrentar al Partido Justicialista bonaerense con una nueva agrupación, el Frente para la Victoria, en las elecciones legislativas del 23 de octubre de 2005.

El gobernador de La Rioja había procurado sostener relaciones cordiales con el ejecutivo nacional desde la asunción de Kirchner. La tarea de presentarse como interlocutor confiable del Presidente no era sencilla. Aunque no era especialmente allegado a Menem ni había dependido de su apoyo para llegar a la gobernación, Ángel Maza tampoco se había opuesto especialmente al liderazgo de Carlos Menem y el ex presidente había cosechado en esa provincia un enorme porcentaje de votos en las presidenciales de 2003. La dependencia financiera respecto del gobierno nacional indujo al mandatario riojano a remontar esta cuesta empinada. La decisión de Menem de competir por una senaduría en representación de La Rioja en 2005, le ofreció una inmejorable oportunidad para inducir el apoyo presidencial y, en caso en que derrotara a Menem en comicios generales, consolidar su control político sobre la Provincia.

La estrategia del Gobierno nacional enfrentó obstáculos semejantes y disponía de recursos semejantes en cada provincia. Tanto el gobernador bonaerense como el riojano tejieron alianzas con el gobierno nacional. Al apoyo del gobernador bonaerense se sumó el de los intendentes de municipios claves del Conurbano como La Matanza, Merlo, Moreno y Florencio Varela, entre otros. El apoyo del gobernador riojano implicaba contar con aliados semejantes en los intendentes de esa provincia. No obstante, ninguno de ellos podía garantizar imponer candidatos confiables para la Casa Rosada en una elección interna en el justicialismo. En ambos casos, la estrategia elegida fue presentar candidatos fieles al liderazgo presidencial y confiables para el gobernador por fuera de la boleta oficial justicialista. La estrategia entrañaba riesgos altos, tanto para el presidente como para los gobernadores, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires. Una derrota de los candidatos apoyados por el gobierno nacional habría implicado crecientes dificultades para la formación de mayorías en las Cámaras del Congreso de la Nación y en las legislaturas provinciales y fortalecido a los adversarios internos de los mandatarios provinciales. Adicionalmente, el desafío implicaba someter a prueba a la capacidad movilizadora de los símbolos y la ortodoxia partidaria justicialista.

**Tabla 5.21. Resultados electorales, 23 de octubre de 2005
Buenos Aires y La Rioja**

Provincia	Partido	Senadores nacionales	Diputados nacionales	Senadores provinciales	Diputados provinciales
Buenos Aires	Frente para la Victoria	46%	43%	40,8%	42,7%
	Partido Justicialista	19,7%	14,9%	16,2%	17,1%
La Rioja	Partido de la Victoria	51%	55,2%	–	61,4%
	Partido Justicialista	40,5%	35,5%	–	25,8%

Fuente: datos escrutinio provisorio, Ministerio del Interior

Como se indica en la Tabla 5.21., el resultado de la apuesta fue inmejorable. Las listas apoyadas por los ejecutivos provinciales y el nacional se impusieron en todas las categorías de candidatos. El margen fue especialmente amplio en la provincia de Buenos Aires. De este modo, los oficialismos aliados alcanzaron todos sus objetivos y sus adversarios solamente el de llevar algunos legisladores afines a las Cámaras del Congreso de la Nación y a las provinciales.

¿Por qué resultaron exitosos estos desafíos al justicialismo? ¿Qué implican para la integridad de las organizaciones partidarias provinciales? ¿Qué implican para la formación de mayorías de gobierno a escala nacional? Los desafíos resultaron posibles y exitosos, porque los líderes de estas coaliciones concentran el control de los recursos financieros estatales y los simbólicos asociados con la gestión de gobierno en un contexto de crecimiento económico. En esta combinación, los recursos de origen nacional son decisivos. No obstante, aunque Kichner ya había desafiado a la conducción oficial del justicialismo en Misiones y Catamarca en 2003, en ninguno de estos casos lo había hecho oponiéndose a un gobernador justicialista, y a ningún gobernador justicialista se opuso en 2005. En otras palabras, la decisión de enfrentar al Partido Justicialista a partir de la capacidad de movilización que puede ejercer un Presidente con buena imagen frente a la opinión pública desde el gobierno nacional sólo puede sostenerse con éxito a partir del apoyo del gobernador provincial y difícilmente si éste se opone.

El éxito de estas iniciativas refuerza la idea de la debilidad de las organizaciones partidarias como entidades exteriores al Estado. Ni siquiera el

compromiso personal de dos antiguos líderes partidarios a los que muchos dirigentes les deben muchos favores y muchos votantes todavía estiman fue suficiente para neutralizar las capacidades combinadas de movilización de recursos y opiniones de quienes ocupan posiciones centrales en el Estado Nacional y en los provinciales.

Por estos motivos, es improbable que los derrotados el 23 de octubre de 2005 puedan sostener desafíos exitosos a los oficialismos provinciales o al nacional. Esto es especialmente cierto en el caso de La Rioja, cuyo gobernador disfruta de firme y amplio respaldo en la Legislatura y, ahora, del privilegio de haber desafiado y derrotado a Carlos Menem en el territorio donde nunca había perdido una elección y había obtenido el 78% de los votos en 2003. La situación que deberá enfrentar Felipe Solá en la Legislatura Bonaerense es menos confortable. Las bancadas del Frente de la Victoria son primera minoría en el Senado y en la Cámara de Diputados de Buenos Aires, pero necesitarán del apoyo del radicalismo, parte del duhaldismo o miembros de agrupaciones más pequeñas para sancionar leyes. Dicho esto, sin dudas la posición institucional del gobernador es mucho más sólida que la que enfrentó desde su ruptura con el duhaldismo en 2004.

La probabilidad de que estos cismas partidarios se sostengan en el tiempo depende de la capacidad de los derrotados en éstos y otros distritos para sostener una posición conjunta en el Congreso Nacional y, desde allí, tejer un proyecto que los distinga del presidente y de los gobernadores justicialistas. Ofrecer al electorado peronista una alternativa no oficialista frente a oficialismos peronistas no es tarea sencilla. Menos sencillo es convencer desde ese espacio al electorado no peronista. El único bloque liderado por un dirigente provincial justicialista enfrentado al Presidente que ha protegido su autonomía en el Congreso Nacional es el de Adolfo Rodríguez Saá, quien se integró al Senado Nacional en diciembre de 2005. La autonomía del grupo de legisladores que conduce sería más difícil de sostener sin el respaldo del gobierno de San Luis que ejerce su hermano. En otras palabras, es improbable que el cisma justicialista se sostenga en el corto plazo, aunque es posible que el presidente y los gobernadores enfrenten oposición interna en el futuro mediato de parte de estas y otras facciones derrotadas.

En suma, la "invasión" del Gobierno nacional desafío las fronteras partidarias, pero con la compañía de los liderazgos provinciales. Ciertamente, estas no son sociedades de pares, y no lo serán mientras la situación fiscal y el apoyo ciudadano sigan ampliando el margen de maniobras

del presidente. De acuerdo con estimaciones a partir del escrutinio provisorio, los candidatos del Frente para la Victoria obtuvieron cerca del 39% de los votos en el agregado nacional. Esta es una magnitud semejante a la que vienen obteniendo las listas justicialistas desde 1997. La diferencia respecto de elecciones anteriores es que este porcentaje está integrado por dirigentes alineados con la Casa Rosada. A partir de esta base puede reconstituirse una coalición nacional de respaldo a la gestión presidencial. El carácter más bien gubernamental o partidario de esta coalición; esto es, el hecho de que esté apoyada en el control de recursos estatales o en el de organizaciones exteriores a los aparatos públicos depende de decisiones futuras. La capacidad de la oposición, tanto dentro como fuera del justicialismo, para coordinar sus estrategias más allá de los límites de cada provincia parece mucho menor. En cualquier caso, la reintegración nacional del sistema demanda que los partidos desarrollen capacidades independientes de su control sobre los recursos estatales. En la medida en que los recursos que ofrecen los partidos como organizaciones extra-gubernamentales continúen siendo irrelevantes para el trabajo proselitista y la gestión gubernamental, los gobiernos continuarán prevaleciendo abrumadoramente. En estas condiciones las tendencias centrífugas en el sistema sobreviven como amenaza potencial. Esta amenaza puede neutralizarse cuando los recursos simbólicos y materiales que se controlan desde la Presidencia son abundantes, pero puede volver a constituirse en un problema en caso en que se reduzca la disponibilidad de esos recursos. En otras palabras, lo más probable es que en el futuro cercano las coaliciones nacionales sean coaliciones oficialistas con centro en la Presidencia de la Nación.

Conclusiones: la política de partidos en los espacios provinciales

Como indicamos en la introducción a este capítulo, la competencia política se desarrolla en entornos sociales e institucionales muy diversos en las 24 provincias argentinas. Hemos comparado dos provincias cuyos rasgos sociales generales son más bien semejantes. Esta comparación nos permite resaltar el efecto de los factores institucionales en la estructuración de la competencia por los cargos de gobierno tanto dentro de los partidos como entre distintos partidos. Esto no quiere decir que los factores sociales sean menos relevantes, sino que su peso determinante es más difícilmente perceptible a partir de la estrategia de comparación que hemos

adoptado. La Rioja y Buenos Aires están lejos de agotar la variedad de escenarios que puede encontrarse en el resto de los distritos. Sin embargo, las conclusiones de este análisis pueden inspirar la elaboración de hipótesis que guíen exámenes más generales. Destacamos tres.

Primero, la intervención de los gobernadores provinciales en el armado de coaliciones políticas nacionales depende de dos factores centrales: su autonomía financiera respecto del gobierno nacional y su capacidad de control sobre la competencia electoral provincial. La autonomía financiera depende, en buena parte, de su capacidad de recaudación propia. El control sobre la competencia electoral, de su liderazgo sobre el partido de gobierno y del caudal electoral de este partido. Este último factor, a su vez, es función de los atributos del régimen electoral local. En las combinaciones más frecuentes, los gobiernos con amplia autonomía financiera tienen menos control electoral sobre la provincia. Esto hace que los gobernadores de las provincias más pobres y menos pobladas adquieran en el armado de las coaliciones nacionales un peso superior que el que derivaría de la incidencia de sus provincias en el electorado y la economía nacional.

La segunda conclusión refiere a la estructura faccional de las organizaciones partidarias provinciales. El nivel de complejidad en la división política de los territorios provinciales y el grado de concentración de los recursos financieros públicos son decisivos para determinar: a) el grado de enlace y agregación en la conformación de las facciones y b) el peso de los ejecutivos municipales como actores de la política electoral provincial y nacional. La constitución de unidades territoriales de competencia electoral más gran induce a las facciones a establecer acuerdos más allá de las fronteras de las localidades. El desarrollo de la competencia política en espacios territoriales más poblados estimula la constitución de organizaciones de mayor tamaño. En contraste, la coincidencia entre las unidades de competencia política y las unidades de residencia favorece a la constitución de facciones en la escala local. Cuando el electorado de las localidades es, además, pequeño, es más sencillo desafiar el control de las facciones locales y es más probable la multiplicación de grupos internos que aspiran a ese control. Como vimos, buena parte de la diferencia en la composición interna entre las organizaciones partidarias bonaerenses y las riojanas puede entenderse a partir de este factor. Generalizando el análisis, esperamos que el enlace y la integración en las facciones partidarias sean más marcados cuanto más complejos y más poblados sean los territorios en los que se desarrolla la competencia política. La magnitud

de los recursos que controlan los gobiernos locales y la flexibilidad en la composición de los presupuestos municipales son factores que complementan a los anteriormente mencionados. Los intendentes cuyos presupuestos representan una porción más alta del gasto público provincial y que disponen de mayor flexibilidad para orientar el gasto con propósitos electorales pueden convertirse en actores centrales de las estrategias electorales provinciales. La relevancia política de los jefes comunales aumenta en proporción al peso demográfico de los municipios que gobiernan.

Finalmente, ninguna organización partidaria provincial es invulnerable a un intento de colonización desde el gobierno nacional. Los resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2005 comprueban esta afirmación y sugieren que la tendencia a la fractura de las coaliciones nacionales y a la provincialización del voto parece haberse detenido. No obstante, deben tenerse en cuenta dos elementos para interpretar estos resultados. Primero, todos los desafíos del Presidente de la Nación a algunos Partidos Justicialistas provinciales fueron llevados adelante en sociedad con los gobernadores provinciales afiliados a esos partidos. Esto refuerza la imagen de debilidad de los partidos como organizaciones extra-gubernamentales que presentamos en capítulos anteriores. En segundo lugar, es improbable que las fuerzas de oposición al justicialismo puedan superar en el futuro cercano los límites de las provincias en las que obtienen buenos resultados. Las coaliciones nacionales que puedan formarse son coaliciones oficialistas. De este modo, el límite a la provincialización es parcial y la renacionalización del sistema de partidos es incompleta. Articulación nacional en el oficialismo, sujeta al éxito en la gestión y a la popularidad del presidente, y fragmentación provincial en la oposición son, probablemente, las notas que caracterizarán el sistema de partidos argentino en camino a las elecciones presidenciales de 2007.

6. Conclusión: el lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional

Las deficiencias de las instituciones de representación y gobierno argentinas fueron reconocidas por los actores y ocuparon un lugar importante en el debate público desde la reinauguración democrática. La percepción de la necesidad de transformar las reglas generales del juego político justificó las numerosas iniciativas oficiales de reforma llevadas adelante desde mediados de los ochenta (Calvo y Micozzi, 2005), tanto en la escala nacional como en las provincias. Desde esa fecha, 20 de las 24 provincias argentinas reformaron sus constituciones. Algunas de ellas lo hicieron más de una vez. La Constitución Nacional se reformó en 1994. En 2002, se sancionó una ley de campañas electorales y otra que obliga a los partidos a seleccionar sus candidatos para cargos nacionales en internas abiertas (en 2003 un decreto del poder ejecutivo habilitó “por única vez” a los partidos a no cumplir con esta obligación para seleccionar a los candidatos a Presidente de ese año). Estas reformas constituyen un paso adelante respecto del patrón de cambios institucionales unilaterales y excluyentes que se registró entre 1949 y 1983, tanto bajo gobiernos constitucionales como bajo dictaduras. Sin embargo, la mayoría de ellas obedeció fundamentalmente a los objetivos inmediatos de los Gobiernos que las promovieron y varias se llevaron a cabo con poca participación o a pesar del rechazo explícito de las fuerzas políticas de oposición. No sorprende entonces que, tras veinte años de experimentos institucionales, subsista en amplios segmentos de la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y sectores de la ciudadanía, la sensación (no siempre definida con claridad ni fundada en argumentos consistentes) de que la regulación de la competencia política y el ejercicio del gobierno es inapropiada.

La mayoría de las reformas ensayadas reforzaron la posición de los partidos mayoritarios en detrimento de las fuerzas políticas más pequeñas y concentraron las atribuciones de decisión en los ejecutivos en detrimento de las legislaturas. Esta tendencia y sus resultados insatisfactorios invitan a proponer otro camino. Sin embargo, la altísima frecuencia de las

reformas pasadas debilita el efecto potencial de las posibles reformas futuras. Los incentivos de los actores para ajustar sus comportamientos a una nueva regla son débiles cuando existe la expectativa de que la regla cambie en el futuro cercano. Es posible que muchos de los resultados insatisfactorios en el funcionamiento del sistema político argentino obedezcan más a la inestabilidad que al contenido de las reglas. Hemos visto en los capítulos anteriores que esto ocurre en las relaciones entre facciones y dirigentes dentro de los partidos políticos. Por eso, pensamos que el debate sobre la reforma política en la Argentina, sin abandonar la preocupación por las reglas del juego, debe incorporar una reflexión sobre las organizaciones que juegan de acuerdo con esas reglas y pensar cuidadosamente el impacto que cualquier cambio que se proponga puede tener sobre esas organizaciones. Para promover esa incorporación, exponemos en este capítulo las conclusiones de los análisis presentados en los anteriores. A partir de esas conclusiones, formulamos algunas propuestas de reforma en relación con la organización y la actividad de los partidos políticos.

Extender y profundizar la democracia en la Argentina requiere de partidos políticos. Las organizaciones partidarias capaces de llevar adelante esta tarea deben contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Sólo podrá reducirse la desigualdad en condiciones democráticas con partidos políticos fuertes, organizaciones capaces de desempeñar eficazmente las funciones mencionadas. Los partidos políticos pueden hacerlo en la medida en que esto sea compatible con su tarea constitutiva y fundamental, que es ganar votos. Las estrategias que los partidos desarrollan para obtener votos dependen de las decisiones que toman los individuos y facciones que los componen. Estas decisiones, orientadas por consideraciones ideológicas y otros propósitos mediatos, deben adecuarse a las reglas del juego político, dependen del resultado acumulado de episodios anteriores en el juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten. En este trabajo hemos analizado los factores partidarios que contribuyeron a producir dos de los resultados más importantes y distorsivos en la evolución reciente del sistema político argentino: la territorialización de la competencia electoral y la persistente orfandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos.

La desnacionalización de la competencia electoral entre los partidos y dentro de los partidos tiene consecuencias políticas poco deseables. Las

instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación. Los partidos políticos compiten en el marco de esas instituciones, por lo que cabe esperar que en su conformación operen lógicas de reproducción de escala local y provincial con lógicas de coalición de escala nacional. La territorialización de la política electoral que diagnostican algunos estudios recientes es una forma particular que puede adoptar la articulación de esas lógicas. Esta forma afecta negativamente a la igualdad en el ejercicio de los derechos democráticos. En un sistema político territorializado, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita, la interpretación y el juicio de las políticas se dificulta, y las desigualdades geográficas pueden hacerse más pronunciadas. Las propuestas de reforma que expondremos en este capítulo tienen como propósito fundamental contribuir a revertir estas tendencias.

Cualquier iniciativa de reforma debe partir de un reconocimiento adecuado de los partidos como organizaciones y de las motivaciones que orientan el comportamiento de sus miembros. Los partidos son asociaciones voluntarias para llevar adelante una actividad que, a diferencia del trabajo y otras actividades que se desarrollan en las sociedades contemporáneas, no es imprescindible ni inevitable. Por eso enfrentan los desafíos particulares de motivar la adhesión de sus miembros y dividir entre ellos los beneficios resultantes de la cooperación política.

Para entender la lógica organización partidaria es indispensable preguntarse por qué y bajo qué condiciones una persona con aspiraciones políticas resignaría su autonomía a favor de una organización. La respuesta es simple en su formulación abstracta, pero obliga al análisis detallado de los casos concretos: los candidatos resignan autonomía a favor de la unidad organizacional que concentra los recursos indispensables para alcanzar los objetivos políticos que ellos se plantean. En algunos casos, esta unidad organizacional es el partido como tal; en otros, son sub-organizaciones partidarias. Las sub-organizaciones partidarias capaces de acumular recursos políticamente valiosos en forma independiente conservan entonces autonomía para definir sus estrategias. De esta suerte, los partidos políticos deben concebirse, en su definición más amplia, como redes de relaciones e interacciones entre individuos cruzadas por lógicas organizacionales de imposición centralizada y de interacción estratégica entre unidades autónomas. Estas unidades autónomas pueden definirse de acuerdo con distintos criterios. Nuestro análisis ha puesto el foco en las escalas de competencia política como criterio de distinción.

Nos ha interesado, en particular, determinar bajo qué condiciones las sub-organizaciones partidarias que compiten por cargos de distinta escala coordinan sus estrategias. Hemos propuesto llamar *integración partidaria* al resultado de esta coordinación. La integración de los partidos es condición necesaria de la agregación del sistema de partidos que, a su vez, es condición de la representación eficaz de los intereses ciudadanos definidos más allá de las divisiones políticas del territorio. Por eso, una consideración de las condiciones de la integración partidaria es relevante para una mirada interesada en la representación democrática de las mayorías nacionales.

El análisis expuesto en el capítulo 2 procura demostrar que a los problemas de integración partidaria subyace un problema de intercambio entre dirigentes que cooperan y compiten entre sí. La resolución de este problema demanda, en general, inducir la generosidad de los ganadores y la cooperación de los derrotados en confrontaciones partidarias internas. Distintos partidos adoptan diferentes mecanismos de inducción. Hemos propuesto algunos criterios para comparar y clasificar esos mecanismos desde el punto de vista de su eficacia potencial. La resolución de los problemas de intercambio y coordinación depende, en primer lugar, de la estructura de obtención y reproducción de recursos políticamente valiosos. El valor de cada tipo de recursos depende del tipo de vínculos que predomine en el intercambio entre los partidos y sus electorados. Los partidos que establecen vínculos clientelares dependen fundamentalmente de la distribución de beneficios selectivos. Los que establecen vínculos programáticos dependen de la distribución de beneficios colectivos. Las sub-organizaciones partidarias pueden obtener esos recursos de modo más o menos autónomo. Cuanto más disperso sea el control de recursos, más débiles serán los incentivos para considerar el partido, en lugar de la sub-organización, como unidad de cooperación relevante. La cooperación entre sub-organizaciones autónomas es más factible cuando estas se conforman en escalas de competencia más altas y cuando las coaliciones que sostienen a estas organizaciones autónomas no varían mucho a lo largo del tiempo. Si bien es difícil aislar el efecto causal neto de cada uno, estos factores, estimamos que uno de los más relevantes para inducir la cooperación entre miembros individuales o grupales de un mismo partido que compiten entre sí, son los órdenes impersonales; esto es, las reglas que se aplican independientemente de la identidad de las personas o las organizaciones que están compitiendo. Las reglas del juego, aun cuando se apliquen sistemáticamente, distribuyen los beneficios internos de la

cooperación de modo asimétrico entre distintos grupos partidarios. Cuando no se aplican sistemáticamente, la asimetría en la distribución de beneficios se acentúa y la disposición a la cooperación se reduce.

Para analizar la evolución de los principales partidos políticos nacionales argentinos a partir de 1995, hemos formulado una serie de preguntas claves que traducen estos criterios generales. Nos interesó determinar: a) ¿cómo se generan los recursos necesarios para sostener las actividades de los partidos?; b) ¿cómo se determinan los agrupamientos internos; c) ¿cómo se accede a los cargos partidarios y a las candidaturas?; y d) ¿cómo incide el contexto institucional extra-partidario sobre la competencia y la cooperación internas? Nuestro análisis identificó algunas tendencias generales y otras diferencias relevantes entre los partidos. Creemos conveniente recordarlas aquí.

En primer lugar, los sistemas de financiamiento son un componente central en las estrategias de obtención de recursos que desarrollan los partidos. En la Argentina, la red de financiamiento de los partidos políticos tiene su centro en el Estado y, dentro de la estructura estatal, en el ejecutivo nacional, en los provinciales y en los municipales. El valor electoral de estos recursos es más alto para los partidos que reproducen su caudal a través del intercambio directo con sus votantes. Estos recursos son vitales para todos los partidos, puesto que permiten recompensar de modo continuado la colaboración de sus miembros. Esta estructura de financiamiento da una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición y debilita la capacidad de imposición de los niveles nacionales de los partidos, puesto que ofrece un margen de autonomía para las organizaciones provinciales y locales que pueden financiarse de manera independiente. Adicionalmente, debilita a los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y fortalece a los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno, puesto que es desde las posiciones de gobierno que puede accederse al control de los recursos financieros necesarios para sostener las actividades partidarias.

Lo anterior no implica que la obtención de recursos financieros sea la única actividad relevante que realizan los partidos argentinos. Por el contrario, muchos de los dirigentes y las agrupaciones que los componen realizan inversiones para la definición y la fundamentación técnica de programas de gobierno. Pero estas inversiones son dispersas y discontinuas, su vínculo con las tradiciones partidarias es débil, y no existen espacios en los que puedan confrontarse los programas elaborados por distintas facciones. La secuencia temporal entre elaboración programática y com-

petencia electoral es inversa a la que podría esperarse: la confrontación interna es primero, y la elaboración programática sigue, quedando en general a cargo del candidato o la facción ganadora. Constituir estos espacios de discusión programática que sirvan para algo más que la para la presentación ritual de una lista de consignas de campaña es necesario realizar sostenidos esfuerzos organizativos. No todos los partidos argentinos tienen incentivos suficientes para realizarlos y, los que los han tenido, carecieron de la capacidad o la destreza para transformarlos en realizaciones duraderas. Esto debilita la capacidad de los partidos para resolver los problemas de información que enfrentan los votantes, refuerza el predominio de los miembros de los partidos que ejercen funciones de gobierno sobre los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y conspira contra el sostenimiento de los vínculos identitarios entre los partidos y sus electorados fieles. Las ideologías partidarias son una herencia que necesita ser realimentada constantemente para mantener su vitalidad. De otro modo, subsisten solamente como un recuerdo y su impacto electoral, tanto en los comicios internos como en los generales, se diluye. Dado que la elaboración ideológica de escala partidaria es pobre, la ideología es un criterio cada vez más débil para determinar los agrupamientos partidarios internos.

Las facciones partidarias encuentran cada vez más dificultades para integrarse más allá de las arenas de competencia de menor escala. En el armado de las coaliciones que sostienen las estrategias de los partidos en la escala nacional, concurren un número creciente de actores, definidos en cada territorio de acuerdo con criterios diversos. Frente a la irrelevancia de la confrontación ideológica, las consideraciones provinciales y locales priman sobre las problemáticas nacionales como criterios de división.

La eficacia con que los partidos puedan resolver sus problemas internos de cooperación e intercambio depende de las reglas del juego político. El análisis expuesto distingue entre reglas internas y reglas externas a los partidos. Las reglas internas ponderan el capital político que acumulan las sub-organizaciones partidarias de acuerdo con distintas unidades de cuenta: (i) las fichas, que representan la capacidad de incidir en la elección de cargos y candidaturas partidarias; (ii) los votos, que representan la capacidad de contribuir a la cosecha distrital o nacional del partido; y (iii) el poder estatal, que representa la agregación de los votos en la escala nacional, provincial o municipal. La relación de valor entre estas unidades cambia entre los partidos, entre distintas organizaciones provinciales de un mismo partido y a lo largo del tiempo. En una combina-

ción ideal, las reglas de los partidos deberían recompensar a las sub-organizaciones especializadas en la movilización de los electorados afines (quienes controlan las fichas) y los candidatos más atractivos para el electorado en general (quienes controlan los votos). Esta combinación no siempre es posible, porque las preferencias de los electorados más cercanos a los partidos suelen ser distintas de las del común de los votantes. De esta dificultad surgen tensiones que, a lo largo del período, han tendido a resolverse, con distinto acento en distintos partidos, a favor de los dirigentes más populares para el común del electorado. La contracara de esta resolución es la dificultad de los partidos para distribuir beneficios colectivos y selectivos entre sus colaboradores y votantes habituales.

Independientemente de su naturaleza, las reglas internas de los partidos se han aplicado con distintos grado de sistematicidad, especialmente en la escala nacional del Partido Justicialista. La aplicación asistemática de las reglas internas reduce los horizontes temporales de los actores, aumenta la incertidumbre y dificulta la cooperación.

Puesto que los partidos compiten en un entorno general, es necesario tomar en cuenta las características del contexto institucional extra-partidario y su impacto sobre la integración de los partidos en las escala nacional y provincial. La más importante de estas características es la amplia variación en las estructuras de competencia política en distintas provincias. El régimen electoral ofrece a distintas organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro en la imagen nacional de los partidos o en la reputación de los líderes nacionales de los partidos. La explotación de estas posibilidades por parte de algunas organizaciones provinciales dificulta la reintegración de los partidos como organizaciones nacionales. Adicionalmente, la relativa facilidad para constituir partidos políticos que ofrece la legislación nacional y la permisividad para el cruce de candidatos y apoyos entre organizaciones refuerzan esta tendencia y deterioran la calidad de la información electoral de que disponen los votantes en los distritos más grandes.

La dispersión en la arena electoral no se traduce directamente a las Cámaras Legislativas. La Cámara de Diputados nacional se ha fragmentado en menor medida que el sistema de partidos Nacional. Esa fragmentación es aún menos pronunciada en el Senado de la Nación y en la amplia mayoría de las legislaturas provinciales. Independientemente de su tamaño, los bloques partidarios de legisladores actúan típicamente como organizaciones disciplinadas. Esta disciplina se sostiene en las reglas de selección de las candidaturas y en las reglas que estructuran la distribución de

autoridad y recursos institucionales dentro del Congreso de la Nación. Considerando el poder del que disponen los presidentes argentinos para estructurar la agenda legislativa, la capacidad de disciplinamiento de las autoridades de las Cámaras y de los bloques y la baja probabilidad de las coaliciones legislativas inter-partidarias, la disciplina parlamentaria no es sorprendente. Pero los acuerdos que se traducen en esos votos disciplinados parecen representar más la coincidencia circunstancial entre múltiples facciones provinciales antes que la negociación entre facciones nacionales estables vinculadas más allá de los límites territoriales. En otras palabras, las tendencias centrífugas del sistema partidario argentino se hacen sentir aún en contextos institucionales que inducen fuertemente a la cooperación entre las facciones provinciales, como el Congreso de la Nación.

Las tendencias centrífugas en el funcionamiento del sistema político no son un defecto de diseño, son el resultado institucional del federalismo argentino. La autonomía constitucional de las provincias, la sobre-representación de los distritos menos poblados en el Senado y en la Cámara de Diputados, la capacidad de los gobiernos provinciales para determinar la fecha de los comicios en sus territorios, la autorización a los partidos distritales para presentar candidatos para cargos nacionales, el reconocimiento de los partidos políticos que comienza a partir de sus organizaciones distritales, todas ellas son reglas elaboradas con el explícito propósito de resguardar y reforzar la autonomía de las provincias. No es sorprendente, entonces, que esta autonomía se ejerza con cierta frecuencia. Ahora, la disgregación nacional del sistema de partidos y el predominio de las consideraciones territoriales en la elaboración de decisiones de gobierno no son los resultados inexorables de este ejercicio de autonomía.

Como otras federaciones, la Argentina ha atravesado períodos en los que las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros en los que predominan las fuerzas centrífugas. El predominio de una u otra tendencia depende de la interacción entre múltiples factores sociales, institucionales y de su combinación en distintas coyunturas. Puesto que la teoría disponible no nos permite aislar el efecto neto de estos factores, hemos encontrado conveniente analizar su interacción en el plano nacional y en el provincial.

En el capítulo 4, ilustramos las dificultades enfrentadas por los partidos en la elaboración de coaliciones de respaldo a sus candidatos presidenciales entre 1995 y 2003. La nota central de este relato, es el esfuerzo de Carlos Menem por volver a competir por la Presidencia en 1999. La confrontación entre sus aliados y sus opositores, dentro y fuera del Parti-

do Justicialista, sometió a los mecanismos de resolución de conflictos intra e inter-partidarios a las pruebas más exigentes. La incertidumbre acerca de las reglas fundamentales de la competencia política, comenzando por la interpretación de las cláusulas constitucionales reformadas en 1994, agudizó las tensiones competitivas y, dentro del justicialismo, dificultó tanto el armado de una coalición presidencial efectiva en 1999 como la resolución institucional de la sucesión presidencial en 2001 y en 2003. A partir de 1997, el Partido Justicialista comenzó a funcionar como una confederación de organizaciones provinciales sujeta más al veto unilateral de cada uno de los titulares de sus organizaciones provinciales que a una conducción nacional colegiada. La disolución del Consejo Nacional Justicialista en 2004 y su reemplazo completo por la Comisión de Acción Política integrada por los gobernadores afiliados a este partido, consagran este formato confederal. El procesamiento institucional del resultado de las elecciones legislativas de 2005 indicará en qué medida este resultado podrá sostenerse en el mediano plazo o constituye, simplemente, un paso previo a la reorganización nacional de la agrupación.

La Alianza entre la UCR y el Frepaso formó una coalición nacional eficaz a partir de 1997, que terminó de consolidarse en 1999. La vaguedad del sistema de reparto de espacios de poder entre los socios de la coalición, la contradicción entre los intereses de mediano plazo de sus agrupaciones componentes y las demandas de la crisis económica cada vez más pronunciada, que enfrentó este Gobierno, desarticulaban esta coalición y dispersaron las candidaturas y a los votantes no peronistas en una miríada de agrupaciones. El espacio no peronista está representado por distintos partidos en los diferentes distritos. La convergencia de estos partidos en una estrategia electoral de escala nacional demandará la superación de obstáculos por lo menos tan exigentes como los que enfrentó la Alianza. Esto permite estimar que, independientemente de lo que ocurra con las coaliciones nacionales justicialistas, alguna medida de disgregación del sistema de partidos en la escala nacional sobrevivirá en el futuro cercano.

Nuestro análisis de la política provincial permite, primero, considerar con algún detalle la combinación de elementos locales, que participa de la formación de coaliciones nacionales. En segundo lugar, propone algunas hipótesis para interpretar las diferencias inter-provinciales en la estructura faccional que adoptan los partidos. Finalmente, subraya que aunque las fronteras provinciales no son inexpugnables para las estrategias de re-centralización desplazadas desde el ejecutivo nacional, estas estra-

tegas deben contar con socios internos y difícilmente puedan llevarse a buen puerto si los gobernadores provinciales se oponen.

Como hemos visto, la capacidad de negociación de los gobernadores en la arena nacional depende de su autonomía financiera y su control sobre los escenarios electorales provinciales. La dependencia financiera respecto del fisco nacional y el régimen electoral son las fuentes principales de esta capacidad de negociación.

El enlace y la integración entre las facciones partidarias dependen del tamaño de los electorados sub-provinciales y de la complejidad en la división política del territorio provincial. Las unidades electorales sub-provinciales, que coinciden con unidades de residencia y son poco pobladas, inducen a la multiplicación de facciones locales y dificultan su integración en la escala provincial. Adicionalmente, la magnitud y flexibilidad de los recursos financieros que controlan los gobiernos municipales puede constituir a los jefes comunales en actores claves de la política electoral provincial y, en el caso de los municipios grandes, aun de la política nacional.

De acuerdo con el argumento que hemos desarrollado, para cooperar con la integración de los partidos políticos argentinos es necesario ofrecer condiciones que permitan resolver los problemas de coordinación y las tensiones competitivas que enfrentan. No obstante, la organización interna de los partidos políticos suele ser pasada por alto dentro de la discusión pública sobre propuestas de reforma política, que se desarrolla desde 2001. En algunos casos, esta ausencia de consideración obedece a la creencia errónea en que un ajuste simple y global en el régimen electoral –reemplazo de las listas plurinominales por candidaturas uninominales– fortalecerá el control de los ciudadanos sobre la acción de los funcionarios electos. Como indican acertadamente Calvo y Escolar (2005), una reforma de este tipo no representa un avance significativo respecto de las condiciones de competencia que ya existen en muchas provincias, reduciría la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de bancas que reciban las listas votadas y agudizaría los problemas de coordinación que ya enfrentan los partidos políticos. Como hemos insistido, el gobierno democrático no puede prescindir de organizaciones partidarias que resuelvan eficazmente esos problemas de coordinación. Un legislador o legisladora electos en un distrito uninominal puede ser más visibles para sus votantes, pero deben formar coaliciones con otros legisladores para votar leyes. Los mecanismos partidarios son los más eficaces entre los mecanismos conocidos para estabilizar esas coaliciones. Son también los más claros para facilitar la interpretación ciudadana de las decisiones de gobierno.

Los distritos uninominales pueden incrementar la visibilidad electoral (en el sentido de facilitar la identificación de los candidatos). Pero “representar” quiere decir también tomar y justificar decisiones. La propuesta de reemplazo de las llamadas “listas sábana” omite considerar estas dimensiones centrales de la representación política.

Otras propuestas de reforma omiten referirse a los partidos, porque consideran que las organizaciones partidarias son autónomas y que la regulación estatal no debe inducir ninguna forma organizativa particular. Este argumento es más consistente que el anterior, pero admite algunas objeciones. En primer lugar, la Constitución Nacional consagra el monopolio de los partidos políticos sobre la representación ciudadana. Esta prescripción no implica que los partidos deban adoptar alguna forma organizativa en particular: solamente impide que se presenten candidaturas extra-partidarias y, en conjunto con la ley de partidos políticos, demanda que los partidos se organicen de acuerdo con la voluntad manifiesta de sus afiliados. La ley argentina reconoce algunos límites a esa voluntad. Por ejemplo, reconoce los principios de democracia interna y representación de las minorías. Cabe preguntarse si la consistencia programática y la claridad en la estructuración de la competencia electoral no son también valores que sería deseable que las reglas y prácticas internas de los partidos respeten. Para promover estos valores puede incluso no ser necesario introducir nuevas leyes que comprometan la autonomía organizativa de los partidos, sino, más bien, aplicar con más consistencia la regulación existente e introducir alguna nueva que establezca la competencia tanto dentro de cada partido como entre distintos partidos.

En síntesis, toda propuesta de reforma política debe incluir una estimación de su impacto sobre las prácticas de los partidos políticos y sus miembros y aceptar que la autonomía organizacional de los partidos reconoce límites en ciertos valores que toda organización partidaria debería aceptar y promover.

Por otro lado, consideramos conveniente extender el significado de lo que habitualmente se designa como “reforma política”. Ciertamente, las reglas del juego electoral, tanto nacionales como provinciales, deben ser objetos centrales de todo proyecto de reforma. El Estado nacional y los provinciales son los responsables primarios de la adecuación de estas reglas. No obstante, existen otros factores que afectan la calidad de las prácticas políticas y cuyo control escapa a las autoridades estatales. Debería entenderse la reforma política como reforma de las reglas y las *prácticas* de la política. En este sentido, estas propuestas de reforma política no

deben leerse sólo como recomendaciones para el Estado, sino también como recomendaciones para los partidos considerados como organizaciones extra-gubernamentales.

Las propuestas que formulamos aquí apuntan, en primer lugar, a establecer un marco de reglas de juego ecuánime y previsible. Este marco debería: a) permitir a los partidos disponer de los recursos necesarios para recompensar la actividad de sus colaboradores y producir los bienes que valoran sus votantes; b) equilibrar las condiciones de competencia entre distintos partidos y facciones partidarias; y c) contemplar mecanismos de aplicación aceptables y previsibles para las partes involucradas. Las propuestas apuntan, en segundo lugar, a promover un conjunto de prácticas partidarias que faciliten la resolución de los problemas de coordinación e intercambio dentro de los partidos y fortalezcan a los partidos políticos como organizaciones extra-gubernamentales.

1. Regular y supervisar el uso electoral de fondos públicos

En condiciones democráticas, toda inversión pública puede considerarse como una inversión motivada electoralmente. La regulación completa del uso electoral de los fondos públicos es tan imposible como indeseable. Nadie desearía ser gobernado de acuerdo con un presupuesto completamente rígido y entre las motivaciones que pueden guiar la orientación de las partes flexibles de los presupuestos públicos, las electorales son las más aceptables normativamente y, por lo menos, tan buenas como cualquier otra desde el punto de vista de sus consecuencias prácticas potenciales.

No obstante, ciertos usos de fondos públicos con motivaciones electorales inmediatas pueden y deben regularse. El uso de criterios partidarios en la distribución de asistencia social, la existencia de fondos que los legisladores nacionales y provinciales pueden distribuir en forma de subsidios o pensiones entre individuos u organizaciones, la comunicación de políticas públicas con fines publicitarios y no relacionados con el alcance de los objetivos de esas políticas son ejemplos de esos usos electorales. Para limitar estos usos es necesario, en primer lugar, aclarar y sistematizar la normativa existente, de modo de facilitar la distinción entre usos legítimos e ilegítimos de los fondos públicos con propósitos electorales.

En segundo lugar, es necesario fortalecer la supervisión judicial de la actividad electoral. El impacto de la regulación existente (o de la que pueda producirse sobre este particular) depende crucialmente de los me-

canismos de supervisión y aplicación de sanciones previstos. En general, los jueces nacionales y provinciales son reacios a pronunciarse sobre cuestiones que afectan la situación de competencia de distintos partidos o distintas facciones dentro de un mismo partido. Cuando se pronuncian, rara vez lo hacen en contra de los intereses de los titulares de los ejecutivos, que son los principales beneficiarios de la disponibilidad de fondos públicos para fines electorales. Estos son argumentos a favor de la formación de una agencia autónoma encargada de la aplicación de toda la regulación electoral semejante al Instituto Federal Electoral de México o el Tribunal Superior Eleitoral de Brasil.

2. Restringir las reformas de las reglas de la competencia política

Como hemos visto, la incertidumbre acerca de las reglas de juego es uno de los factores con mayor impacto desestabilizador sobre la competencia política tanto entre distintos partidos como dentro de cada partido. Parte de esta incertidumbre resulta de la aplicación inconsistente de las reglas existentes y otra parte del cambio frecuente de las reglas.¹¹² La aplicación inconsistente de la regulación reclama un fortalecimiento del arbitraje electoral en la dirección comentada en el párrafo anterior. El cambio frecuente de las reglas plantea problemas más complicados. Muchos de esos cambios resultan del ejercicio de las facultades legales y la soberanía constitucional de los Estados provinciales o del Estado nacional. La restricción legal de estas facultades es fácticamente improbable y normativamente debatible.

Probablemente este problema sólo pueda tratarse de modo indirecto. Cambian frecuentemente las reglas de juego quienes consiguen reunir las mayorías legislativas necesarias para hacerlo. La reunión de estas mayorías es más factible cuanto más pronunciado es el sesgo mayoritario de los sistemas electorales. El incremento del nivel de competitividad política en las provincias donde el sesgo mayoritario es más pronunciado,¹¹³ permitiría, además de equilibrar las chances de distintas agrupaciones, redu-

¹¹² Para un análisis exhaustivo de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que afectan el ejercicio de los derechos electorales y políticos, véase Asociación por los Derechos Civiles (2005; Capítulo 10).

¹¹³ Calvo y Escolar (2005) proponen una serie de cambios en los regímenes electorales para alcanzar este objetivo.

cir la frecuencia de los ajustes en la regulación electoral. Esta propuesta parece sugerir, paradójicamente, una reforma electoral para evitar futuras reformas electorales. En rigor, se sugiere una reforma electoral que vaya en un sentido distinto del adoptado por la mayoría de las reformas provinciales producidas desde 1983 (Calvo y Micozzi, 2005) para ofrecer condiciones de competencia más ecuánimes y más estables. Puesto que las provincias disponen de autonomía para determinar su régimen electoral, la implementación de esta propuesta puede ser engorrosa, pues requeriría varios procesos de reforma en las provincias donde el sesgo mayoritario es más pronunciado.

3. Fortalecer las organizaciones nacionales de los partidos

Como hemos visto, existen numerosos factores que limitan la capacidad de control de las organizaciones nacionales de los partidos sobre sus pares provinciales. Algunos de esos factores, como el carácter federal del sistema de gobierno argentino, son estructurales, en el sentido de que están fuera del alcance de cualquier iniciativa de reforma factible. La reforma de otros, como la ley de partidos políticos, sería factible pero es muy improbable. Así, toda iniciativa de reforma de la organización de los partidos políticos debe considerar la autonomía de las organizaciones provinciales como un dato básico. Hemos dicho que la capacidad de imposición de las organizaciones depende del valor de los recursos que éstas controlan y distribuyen entre sus miembros. Las organizaciones nacionales de los partidos son comparativamente débiles porque prácticamente ninguno de los recursos valiosos para la actividad proselitista se acumulan en la escala nacional. Fortalecer a las organizaciones nacionales de los partidos implica, entonces, incrementar el monto de recursos sobre cuya distribución se decide en este nivel. En el caso de los recursos financieros, este incremento puede inducirse por vía legal. La ley de partidos políticos actualmente asigna el 20% de los recursos provenientes del Fondo Partidario Permanente a las organizaciones nacionales y el 80% a las organizaciones provinciales de los partidos. Puede asumirse que la distribución vigente ha permitido a todos los partidos competir en las elecciones legislativas de 2005 y, en ese sentido, permite solventar los gastos proselitistas básicos de las organizaciones provinciales. Las organizaciones nacionales de los partidos podrían fortalecerse aumentando la contribución estatal y concentrando el aumento respecto de lo percibido por los partidos en 2005 en sus organizaciones nacionales. La percepción

del aumento podría condicionarse a la realización de actividades de capacitación para dirigentes partidarios que, independientemente de su lugar de residencia, ocupan o aspiran a ocupar cargos legislativos nacionales. Los grupos que participen de estas actividades deberían estar integrados por dirigentes de distintas provincias, de modo tal de estimular la formación de lazos de cooperación entre ellos. El diseño curricular y la implementación de las actividades podrían realizarse en colaboración con universidades y organizaciones gubernamentales especializadas en el tema. Existen antecedentes de iniciativas de este tipo promovidas por organismos internacionales en Argentina y en otros países latinoamericanos. Esta propuesta implicaría simplemente extender y generalizar estas iniciativas como programa estatal de formación de dirigentes.

4. Hacer más exigentes los requisitos para la formación de partidos políticos y regular la constitución de alianzas electorales

Dos de los recursos más valiosos que los partidos políticos pueden ofrecer a quienes aspiran a ocupar cargos públicos son el reconocimiento legal que habilita a presentarse en elecciones y el nombre partidario. Cuando los requisitos para formar partidos políticos se aflojan (o cuando no se supervisa adecuadamente la satisfacción de esos requisitos), la habilitación legal pierde valor. Es frecuente, entonces, que proliferen los sellos partidarios. Esta proliferación de sellos ofrece a los dirigentes de los partidos más antiguos la posibilidad de competir por afuera a muy bajo costo. Proponiendo requisitos de constitución más exigentes y supervisando efectivamente su cumplimiento, puede evitarse la proliferación de sellos, aumentarse el valor de las etiquetas partidarias reconocidas y aumentarse el costo del abandono oportunista de los partidos constituidos. Esto constituye a la competencia intra-partidaria en un juego de apuestas más altas, pero refuerza la capacidad de los partidos para controlar el comportamiento de sus miembros.

Aun cuando los dirigentes permanezcan dentro de los partidos establecidos, es frecuente que pequeñas organizaciones locales o provinciales lleven en sus listas provinciales o nacionales a candidatos de partidos más grandes. La formación y la disolución de alianzas electorales son constitutivas de la política democrática. Cualquier propuesta de limitación de la autonomía de los partidos en este terreno debe considerarse con cuidado. Con la prudencia que recomienda el caso, debe considerarse la posi-

bilidad de especificar legalmente las condiciones bajo las cuales cruces de apoyos, como los que comentamos, resultan aceptables. Estos cruces de apoyos debilitan a los partidos más grandes y confunden a los electores. Cuando un candidato o una lista de candidatos para cargos de escalas más altas aceptan el apoyo de otra agrupación, que presenta una lista propia para cargos de menor escala, están conspirando contra sus compañeros de partido que compiten por esos cargos. Esto implica que el partido privilegia una categoría de candidatos por sobre otra. Dados sus intereses, los candidatos de la categoría perjudicada no tienen mejor respuesta que hacer campaña a favor de la lista partidaria, porque eso incrementa sus propias posibilidades. Pero esta situación representa para ellos un resultado peor que el que podrían esperar si el partido ofreciera el mismo apoyo para todas sus categorías de candidatos.

Adicionalmente, los cruces de apoyos dificultan la lectura de la oferta electoral y la interpretación política de los resultados electorales por parte de los ciudadanos. En elecciones recientes, ha sido frecuente que algunos candidatos para cargos importantes encabezaran tres boletas o más. Esta nueva práctica, más habitual en los distritos más grandes, permitió que pequeñas agrupaciones accedieran a una proporción de cargos mucho más alta que la que su reconocimiento público permitiría esperar. A pesar de que sus miembros acceden a cargos, la notoriedad pública de estas agrupaciones no aumenta, de modo tal que resulta difícil para la ciudadanía obtener la información necesaria para juzgar su comportamiento.

La perspectiva que inspira la elaboración de estas propuestas procura fortalecer a los partidos como organizaciones, ofrecer condiciones más equánimes de competencia política y mejorar el arbitraje de las reglas del juego. Estos objetivos pueden alcanzarse implementando algunas de estas propuestas. También es posible que, sin ningún cambio en la regulación de la actividad de los partidos, las propias organizaciones vayan ajustando sus estrategias y prácticas habituales de acuerdo con los resultados electorales. Los resultados que se obtengan por este otro camino podrían ser más duraderos pero más inciertos. Debe tomarse en cuenta que muchas de las dificultades que enfrentan los partidos políticos argentinos no expresan ningún defecto nacional, sino que reflejan las condiciones que se desarrolla la competencia electoral en las sociedades contemporáneas. Los partidos políticos son una invención del siglo XIX. Desde que aparecieron los primeros de ellos, se universalizó el sufragio (primero a todos los hombres y luego a las mujeres), aumentó el tamaño de los electorados, el de las localidades, el de los aparatos burocráticos estatales y apare-

ció la televisión. La convivencia de los partidos con los nuevos contextos sociales no es sencilla ni armoniosa en ningún lugar del mundo. Y, sin embargo, aún no hemos encontrado mecanismo más eficaz para resolver los problemas de información, de agregación de intereses y de supervisión del comportamiento de los representantes electos que plantea la toma de decisiones en democracia. La fortaleza de los partidos políticos no garantiza el carácter democrático de las decisiones de gobierno, pero dados los límites de nuestra experiencia política y nuestra imaginación institucional, lo hace más probable.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan. 2001. *The rise and fall of the Argentine center-left: the Crisis of the Frente Grande and its causes*. Manuscrito.
- _____. 2002. "Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos". En Cavarozzi y Abal Medina, comps. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao. 2002. "La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático". En Marcelo Cavarozzi y Abal Medina, (comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Honrad Adenauer Stiftung.
- Acuña, Carlos. 1995. "Algunas notas sobre juegos, gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)". En Carlos Acuña, (comp.), *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto. 2001. "Aún con vida. Los partidos políticos en la década del noventa". *Desarrollo Económico* 40 (160): 619-652.
- Aldrich, John. 1995. *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Asociación por los Derechos Civiles. 2005. *La Corte y los derechos: un informe sobre el contexto y el impacto de sus decisiones durante el período 2003-2004*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Auyero, Javier. 1999. "From the client's point(s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism". *Theory and Society* 28, 297-334.
- Basset, Yan. 2003. "Abstención y voto negativo: de la interpretación sociológica a la lógica política". En Isidoro Cheresky y Jean-Micéhl Blanquer, comps., *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens, 53-74.
- Brinks, Daniel M. 2003. "Informal institutions and the rule of law: the judicial response to state killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s". *Comparative Politics* (octubre), 1-19.

- Calvo, Ernesto y J. M. Abal Medina (h). 2001. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who delivers? partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science*. De próxima publicación.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo – Pent Fundación para la Intregación de la Argentina en el Mundo.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. 2005 (en prensa). "The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *Journal of Politics*.
- Caramani, Daniele. 2004. *The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John. 2000. "Parchment, equilibria and institutions". *Comparative Political Studies* 33 (6-7): 735-761.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina, compiladores. 2002. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer, (comps.), 2003. *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens.
- Chhibber, Pradeep y Ken W. Kollman. 1998. "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States". *American Political Science Review* 92: 329-342.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto. 2002. "Governance with divided powers". Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo N° 143.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford: SUP.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Johnathan Knoll. 2003. "Ethnes, fiscs and electoral rules: the determinants of party system inflation". Artículo preparado para

- la reunion anual de la *American Political Science Association*, Philadelphia, 28-31 de agosto de 2003.
- Dahl, Robert. 1986. *Democracy, liberty and equality*. Oslo: Norwegian University Press. Cap. 5, "Federalism and the democratic process", 114-126.
- _____. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: YUP.
- Dalton, Russell. 1998. "Political Support in Advanced Industrial Democracies". Center for de Study of Democracy. University of California, Irvine. Mimeo.
- De Luca, Miguel. 2004. "Political recruitment of presidents and governors in the Argentine party-centered system". Ponencia presentada en la conferencia *Pathways to power: political recruitment and democracy in Latin America*, Wake Forest University, 3 y 4 de abril.
- De Luca, Miguel; Mark Jones; y María Inés Tula. 2002. "Back-rooms or ballot boxes: candidate nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* 35 (4), 413-436.
- Di Tella, Torcuato. 1971. La búsqueda de la fórmula política argentina. *Desarrollo Económico* 42 (44): 317-325.
- Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo. 2003. "De lo obvio y lo oculto en las elecciones presidenciales". Proyecto: Estudio y diagnóstico de coyuntura política 1995-2003: antecedentes, dinámica y perspectivas. Primer Informe. *Pent Fundación*. Buenos Aires.
- Escolar, Marcelo; Ernesto Calvo et al. 2002. Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (165): 25-44.
- _____. 2004. "Crisis nacional y realineamiento local: consolidación política provincial en un marco de reestructuración partidaria nacional". Proyecto: Estudio y diagnóstico de coyuntura política 1995-2003: antecedentes, dinámica y perspectivas. Segundo Informe. *Pent Fundación*. Buenos Aires.
- Escolar, Marcelo, Sandra Minvielle y Luis Castro. 2005. "Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria: el sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas". En María Inés Tula, (ed.). 2005. *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Eldersveld, Samuel J. 1964. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Nueva York: Rand-McNally.

- Ferreira Rubio, Delia. 1997. "Dinero y partidos políticos en Argentina". En Delia Ferreira Rubio, (comp.), *Financiamiento de los Partidos Políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Filippov, Mikhail, Peter Ordeshook y Olga Shvetsova. 2003. *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Manuscrito no publicado.
- Föhrig, Alberto. 2004. "Intra-party decision making in Argentina: factions, careers, federalism and the state". University of Oxford. Manuscrito.
- Gervasoni, Carlos. 1998. "Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem". Artículo presentado en el Encuentro de la Latin American Studies Association. Chicago, 24-26 de septiembre.
- Giacobone, Carlos y Rosalía Gallo. 1999. *Radicalismo bonaerense : la ingeniería política de Hipólito Yrigoyen, 1891-1931*. Buenos Aires: Corregidor.
- Gibson, Edward. 1996. *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2004. "Subnational Authoritarianism: territorial strategies of political control in democratic regimes". 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. Septiembre 2-5.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo. 1999. "Federalism, Public Spending and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina". Department of Political Science, Northwestern University, mimeo.
- Gunther, Richard y Larry Diamond. 2003. "Species of political parties: a new typology". *Party Politics* 9(2): 167-199.
- Hardin, Russel. 1999. *Constitutionalism, liberalism and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda. 1994. "An integrated theory of party goals and party change". *Journal of Theoretical Politics* July.
- Hofstadter, Richard. 1969. *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: University of California Press.

- Harmel, Robert y otros. 1995. "Performance, leadership, factions and party change: an empirical analysis". *West European Politics* 18(1): 1-33.
- Hawkings, Kirk y Scott Morgenstern. 2000. "Cohesion of legislators in Latin America: patterns and explanations". Paper presentado en el Congreso de la American Political Science Association. Washington, DC, 30 de Agosto-3 de Septiembre
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2003. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". Ponencia presentada en la Conferencia *Informal institutions and politics in Latin America*. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 de abril.
- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and constraint: on the theory of liberal democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Jones, Mark P. 1998. "Explaining the high level of discipline in the Argentine Congress". CEDI: Documento de Trabajo # 14.
- Jones, Mark P. y Wonjae Hwang. 2003. "Majority cartels, distributive politics and inter-party relations in a unidimensional legislature: the Argentine Chamber of Deputies". Artículo presentado en la Conferencia Rethinking dual transitions: Argentina in the 1990s in comparative perspective. Harvard University, 20-22 de marzo.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring. 2003. The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. *Party Politics* 9(2), 139-166.
- Jones, Mark P.; Sebastián Saiegh; Pablo T. Spiller; y Mariano Tommasi. 2001. "Keeping a seat in Congress: provincial party bosses and the survival of Argentine legislators". Artículo presentado en la Reunión Anual de la Latin American Studies Association. Washington, DC, 6-8 de septiembre.
- _____. 2002. "Amateur legislators-professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system". *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Katz, Richard y Peter Mair, (eds.). 1992. *Party organizations: a data handbook on party organizations in Western Democracies, 1960-90*. Londres: Sage.
1994. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage.

1995. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party". *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2000. "Linkages between citizens and politicians in democratic polities". *Comparative Political Studies* 33(6/7): 845-879.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera. 1979. "Effective number of parties: a measure with application to Western Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Leiras, Marcelo. 2002. "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: una revisión de la literatura reciente". *Contribuciones* (1): 7-56.
- _____. 2004. "Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en Argentina". *Revista SAAP*, 1 (3): 515-560.
- _____. 2004b. "¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?". En Arturo Fernández, (comp.), *Estudios de política comparada*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 65-92.
- Levitsky, Steven. 2001. "Inside the black box: recent studies of Latin American party organizations". *Studies in Comparative International Development* 36(2), 92-110.
- _____. 2003a. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2003b. "From labor politics to machine politics: the transformation of party-union linkages in Argentine Peronism, 1983-1999". *Latin American Research Review* 38(3), 3-36.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Mackie, Gerry. 1998. "All men are liars: is democracy meaningless?" En Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 69-96.
- Mackinnon, Moira. 2002. *Los años formativos del Partido Peronista*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores / Instituto Di Tella.

- Macor, Darío y César Tcach. 2003. *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- McGuire, James W. 1995. « Political parties and democracy in Argentina ». En Scott Mainwaring y Timothy Scully, (eds.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 200-247.
- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: SUP.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: SUP.
- Mair, Peter. 1994. "Party organizations: from civil society to the state," en Richard Katz y Peter Mair, (eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage, 1-22.
- Malamud, Andrés. 2003. "Winning elections versus governing: A two-tier approach to party adaptation in Argentina (1983-2003)". Manuscrito.
- Malamud, Andrés y Miguel de Luca. 2005. "The anchors of continuity: party-system stability in Argentina, 1983-2003". Trabajo presentado en las *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR)*. Granada, 14-19 de abril.
- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard; Adam Przeworski; y Susan Stokes. 1999. "Elections and representation". En Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, eds., *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 29-54.
- Michels, Robert. 1996 [1911]. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu. novena reimpresión.
- Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. República Argentina. S.f. "Presupuesto de la Administración Nacional: Gastos por finalidad, función y naturaleza económica: 1963-2003".
- Mulé, Rosa. 2001. *Political parties, games and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Müller, Wolfgang. 1997. "Inside the black box: a confrontation of party executive behaviour and theories of party organizational change". *Party Politics* 3(3): 293-313.
- Mustapic, Ana María. 2002. "Del Partido Peronista al Partido Justicialista: las transformaciones de un partido carismático". En Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, (comps.). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung, 137-162.
- Nino, Carlos. 1992. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novaro, Marcos. 1999. "Crisis y renovación de los partidos: una perspectiva comparada sobre los años del menemismo". En Juan Carlos Torre et. al., *Entre el abismo y la ilusión: peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- O'Donnell, Guillermo. 1972. *Modernización y autoritarismo*. Paidós: Buenos Aires.
- _____. 1996. "Otra institucionalización". *Agora* (5); 5-28.
- _____. 1998. "Accountability horizontal". *Agora* (8).
- _____. 2000. Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico* 39(156): 519-570.
- O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta; y Jorge Vargas Cullel, (comps.), 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Ollier, María Matilde. 2002. *Coaliciones electorales en la Argentina: el caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, Vicente. 1995. "Reformas estructurales y régimen político". *Agora* 3: 96-113.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, (eds.). 2002. *Controlando la política : ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires : Temas Grupo Editorial.

- Powell Jr.; G. Bingham G. y Georg S. Vanberg. 2000. "Election laws, disproportionality and median correspondence: implications for two visions of democracy". *British Journal of Political Science* 30 (383-411).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina*. 3 vols (Incluye anexos: "Compendio estadístico" y "El debate conceptual sobre la democracia"). Lima.:Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quevedo, Hugo Orlando. 1998. *El Partido Peronista en La Rioja*. Córdoba: Lerner. 3 vols.
- Randall, Vicky y Lars Svasand. 2002. "Party institutionalization in new democracias". *Party Politics* 8(1): 5-29.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Prospect Heights, Illinois: Waveland.
- Roberts, Kenneth. 2002. El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana. En Marcelo Cavarozzi y Abal Medina (comps.), *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens – Konrad Adenauer Stiftung.
- Samuels, David. 2000. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". Artículo Presentado en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 31 de agosto- 3 de septiembre.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial". En Juan Manuel Abal Medina y Ernesto Calvo, (eds.), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph. 1984. On the theory of party organization. En *The Journal of Politics* 46(2): 369-400.
- Schmitter, Philippe. 1996. Transcripción de su presentación en la conferencia *Political Parties and Democracy*, Internacional Forum for Democratic Studies, Washington, DC, 18 y 19 de noviembre. Mimeo.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina". *Journal of Law, Economics and Organization* 19(2): 281-306.

- Strøm, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science* 34(2): 565-98.
- Taylor, Michael. 1987. *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano. 2002. "Federalism in Argentina and the reforms in the 1990s". Center for Research on Economic Development and Policy Reform, *Federalism in a global environment*, Stanford University. Manuscrito.
- Torre, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42(168).
- Torre, Juan Carlos y Pablo Gerchunoff. 1999. "La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral". Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista Jefe. Latin American Research Network. Red de Centros de Investigación. Documentode Trabajo R-349. Marzo.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested games: racional choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1995. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism". En *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- _____. 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton, Russell Sage Foundation / Princeton University Press.
- Tula, María Inés. 1997. "Ley de Lemas, Elecciones y Estrategias Partidarias. Una Mirada al Caso Argentino". Trabajo Presentado en el III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración "Gobernabilidad y Representación en las Democracias"; AECPA y Universidad de Salamanca, octubre de 1997.
- Weber, Max. 1984 [1922]. *Economía y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. Novena reimpression en español.

